intercommunalités

Février 2008 • n° 120 mensuel édité par l'AdCF - www.adcf.org 5,50 €

Élections municipales : l'intercommunalité clandestine ?

Lors de la 18e convention nationale de l'AdCF, le 3 octobre dernier, près de quatre présidents de communauté sur cinq considéraient que l'action, les compétences et les projets de leur intercommunalité occuperaient une place importante voire très importante (respectivement 63 % et 16 %) dans les débats des municipales de mars 2008. Étaient-ils trop optimistes ? Surestimaient-ils la lisibilité de l'action communautaire ? À quelques jours des scrutins, le traitement qui est réservé à l'intercommunalité dans les campagnes laisse voir des réalités beaucoup plus nuancées.

AdCF

Compte tenu des responsabilités désormais confiées aux groupements de communes, dans des domaines clefs de la gestion publique locale, on ne pouvait que s'attendre à ce que les bilans et programmes municipaux fassent largement référence à des réalisations, projets ou services communautaires. Au vu des thématiques abordées, l'analyse des campagnes (blogs, conférences de presse, programmes…) confirme cet attendu. La tendance, esquissée en 2001, s'amplifie même fortement à l'occasion du nouveau scrutin. Pour autant, cet état de fait ne se suffit pas à lui seul pour extraire l'intercommunalité de son statut d'« impensé politique » local. Car si leurs compétences et projets sont au cœur des débats, les évocations, « institutionnelles » des structures intercommunales restent quant à elles laconiques, l'implicite l'emportant largement sur l'explicite.

Une institution « euphémisée »

Certes, le critère d'ancienneté des communautés discrimine les réalités locales ; les références à la communauté s'accroissant en nombre avec l'âge du groupement et son degré d'intégration. Les mentions de l'institution intercommunale sont ainsi devenues des figures imposées dans les communautés urbaines de première génération (Lille, Bordeaux, Lyon, Strasbourg…), dans les agglomérations issues d'une longue histoire de district, ou dans nombre de communautés de communes constituées à l'orée des années 1990. Pour autant, peu nombreuses sont *in fine* les situations où la communauté est présentée, en amont des scrutins, comme l'un des enjeux forts des rendez-vous des 9 et 16 mars prochains. Un compromis tacite semble s'être installé pour relocaliser l'essentiel des enjeux dans le strict cadre municipal, malgré la montée en puissance éclatante du « fait intercommunal » depuis 2001, traduite sous une forme aussi extensive (cf. son élargissement à 10 000 communes et à 14 millions de Français) qu'intensive, à travers les importantes dévolutions de compétences opérées en sept ans.

Dans de nombreux cas, l'intercommunalité semble confinée dans un rôle d'instrument technique, résumée à une sorte d'agence, voire de « banque », mise au service des projets municipaux. Un gentleman agreement permet à chaque équipe sortante de se réapproprier localement les réalisations communautaires dans des domaines essentiels, omniprésents dans les argumentaires tels que l'habitat social, les services publics environnementaux et le développement durable, les transports voire l'action économique.

Outre la volonté de protéger l'intercommunalité de toute « politisation », en la tenant à la plus grande distance possible du jeu électoral et partisan, la re-municipalisation des bilans et projets est surtout dictée par le choix de ne pas entamer le crédit accordé par l'opinion au magistère mayoral.

Lire la suite page 8

Dossier Élections 9
Intercommunalités et syndicats mixtes : vers le renouvellement intégral des organes délibérants

Les modalités de constitution du nouvel organe délibérant

> La composition de l'organe délibérant et la répartition des sièges.
> Les délais pour désigner les délégués communautaires.
> La désignation des membres de l'organe délibérant.

La désignation des organes internes

> La première réunion de l'organe délibérant.
> L'élection du président.
> L'élection des vice-présidents.
> L'élection des membres du bureau.

Les garanties accordées à l'issue du mandat

Politique de la ville 2
> Plan banlieue : un changement de logiciel ?

Finances 3
> Étude DGCL : le poids croissant des groupements intercommunaux.
> Annuaire financier et fiscal des agglos : L'ancrage local se poursuit.

Territoires 15
> Caux vallée de Seine : l'émergence d'un véritable prototype communautaire.
> Se dessiner un territoire d'avenir.

Droit 20
> Le droit individuel à la formation : rappel des règles.
> Commission européenne et mutualisation des services.
> Les outils de la compétence « fonctionnement des écoles » (Partie II).

AdCF 22
> Meilleurs vœux des territoires 2008 : deux communautés membres de l'AdCF primées, Castres Mazamet et Romans
> Marco : Période électorale et outils de communication institutionnelle.

Éditorial

Les municipales entre parenthèses

Si à un mois du scrutin, le pouls est encore faible, gageons qu'il va considérablement s'accélérer d'ici au 16 mars et demeurer élevé au sein des communautés dans les jours qui vont suivre.
Car l'élection municipale est sans conteste, avec la présidentielle, le rendez-vous démocratique le plus attendu, le plus chargé d'affects. Local par excellence, mais toujours interprété au national ; municipal par essence, mais dont l'enjeu est si souvent intercommunal… C'est l'arène première des symboliques et rites républicains, mais aussi de bien des paradoxes.

© URBA IMAGES HUGUES H.

Ce sont en quelques sortes 36 782 matchs qui vont se jouer les 9 et 16 mars en terres de France. Ici la métaphore sportive n'est pas clause de style. Ce sont bien des équipes qui s'affrontent au contact direct dans des joutes dont l'issue est souvent incertaine (panachage, fusions de listes), où les « petits poucets » peuvent faire chuter les favoris. Le résultat de ces confrontations qui passionnent les Français sera amplement commenté. Intercommunalités *a donc fait le choix de s'intéresser ce mois-ci à « l'avant » et à « l'après », à ces éléments qui font le sel, parfois l'enjeu même de la rencontre. « L'avant match » où comment est abordée la problématique intercommunale, l'émergence des campagnes sur le web, le maintien d'une communication institutionnelle sous contrainte ; la « troisième mi-temps » où cette phase clef qui imposera une paix des braves à des délégués issus de sensibilités différentes pour définir une nouvelle gouvernance communautaire.*

La Rédaction

Plan banlieue

Un changement de logiciel ?

C'est au palais de l'Élysée, devant un parterre rassemblant un millier d'acteurs locaux et en présence de nombreux membres du gouvernement, dont Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, et Fadela Amara, secrétaire d'État à la Ville, que Nicolas Sarkozy a détaillé, le 8 février dernier, le plan baptisé « Espoir banlieue – une dynamique pour la France ». Décryptage.

David Le Bras

À défaut du « plan Marshall » annoncé, le Président de la République s'est efforcé d'inscrire l'action du gouvernement en faveur des banlieues dans le cadre d'un « enjeu de civilisation », rappelant lors de son propos introductif qu'il y avait « des quartiers dans notre pays, dans notre démocratie, dans notre République où l'on a moins de droits, moins de chances que les autres ». « Nous allons réinventer la ville », a poursuivi Nicolas Sarkozy qui, après avoir établi un bilan plus que mitigé de vingt années de politique de la ville a appelé l'ensemble des acteurs de terrain, et notamment les entreprises, à soutenir l'État et à se (re)mobiliser autour des problématiques de cohésion urbaine et sociale. Si le plan banlieue semble annonciateur d'une nouvelle philosophie de la politique de la ville, l'absence de moyens financiers spécifiquement dédiés et de dispositifs réellement novateurs a, sans surprise, suscité des réactions assez critiques d'un certain nombre d'élus et de responsables associatifs.

Revoir le partenariat avec les collectivités ?

Articulé autour de trois piliers – l'emploi, l'éducation et le désenclavement –, le nouveau dispositif comprend de multiples mesures susceptibles d'impacter directement les collectivités. Parmi celles-ci, on retiendra la volonté du chef de l'État de conduire, comme l'avait souhaité Fadela Amara, une réflexion sur la répartition des dotations aux collectivités en partenariat avec les élus locaux. Si la réforme de la dotation de solidarité urbaine ne sera, de fait, pas au rendez-vous avant les municipales, Nicolas Sarkozy promet un projet de réforme d'ici l'été, destiné à être traduit dans la loi de finances de 2009. Par ailleurs, le plan banlieue enjoint les collectivités à cofinancer les projets de transports collectifs permettant de désenclaver les quartiers, et ce d'autant plus qu'avec seulement 500 millions d'euros promis par l'État, le président de la République a revu à la baisse l'annonce de la secrétaire d'État à la politique de la ville qui prévoyait d'apporter un milliard d'euros prélevé sur les financements du Grenelle de l'environnement[1].

Un retour aux politiques de droit commun ?

« Le plan Égalité des chances de Fadela Amara est centré sur les banlieues. Moi, je crois en la réponse beaucoup plus globale d'une nouvelle politique de la ville », avait déclaré Christine Boutin, le 14 janvier dernier, dans un entretien au quotidien *La Croix*. Les propos de la ministre du Logement et de la Ville, au-delà de leur caractère polémique, avaient permis de mettre en lumière, à quelques semaines de l'intervention du président de la République, les deux visions distinctes qui régissent la politique de la ville. D'un côté, les tenants de la « géographie prioritaire », qui considèrent que les « quartiers » doivent demeurer des périmètres au sein desquels

Les principales annonces du plan banlieue

- Inscription de la « diversité » dans le préambule de la Constitution.
- Un représentant de l'État à temps plein dans chacun des 350 quartiers en difficulté à partir du 1er septembre.
- Un nouveau partenariat de l'État avec les associations, l'État s'engageant à régler les « petites dépenses en 48 heures avec un simple chéquier ».
- Lancement d'une réflexion sur la répartition des dotations aux collectivités. Nicolas Sarkozy a demandé au Premier ministre et à la ministre de l'Intérieur de réfléchir avec les élus locaux à une meilleure répartition des dotations de l'État aux collectivités locales. Un projet de réforme devrait être préparé d'ici l'été pour être introduit dans la loi de finances 2009. Ce principe devrait être appliqué aux contrats urbains de cohésion sociale.
- Une enveloppe de 500 millions d'euros, prélevés sur les financements du Grenelle de l'environnement, sera mobilisée pour développer les transports en commun dans les quartiers sensibles.
- 4 000 nouveaux policiers supplémentaires déployés d'ici trois ans dans les quartiers. Ces policiers seront affectés, par des redéploiements de postes existants, dans 200 « unités territoriales de quartier » chargées d'y maintenir l'ordre et dans des « compagnies de sécurisation spécialisées » contre les violences urbaines.
- Expérimentation d'un « contrat d'autonomie » pour offrir un soutien renforcé et personnalisé aux jeunes de moins de 26 ans vivant en zone urbaine sensible (ZUS).
- Soutien à la création de 20 000 entreprises en quatre ans. Ce dispositif sera confié à des opérateurs professionnels choisis sur la base d'un cahier des charges.
- Généralisation des écoles de la deuxième chance sur l'ensemble du territoire. Le chef de l'État veut faire passer les effectifs de ces écoles, qui accueillent environ 4 000 jeunes de 18 à 26 ans aujourd'hui, à 20 000 d'ici à 2012, avec une école par région et un site par département. Les ressources de ces écoles seront accrues par une extension de la possibilité faite aux entreprises de les financer par la taxe d'apprentissage.
- Création d'au moins 4 000 places dans des "internats de réussite éducative" à proximité des quartiers sensibles d'ici trois ans. Ces structures accueillent aujourd'hui 680 lycéens et collégiens qui connaissent des difficultés dans leur vie familiale ou leurs conditions de logement.
- Expérimentation du "busing" (transport scolaire en autobus) pour permettre à des enfants des quartiers défavorisés de fréquenter des établissements scolaires d'autres quartiers ou des centres-ville.
- Création de 30 sites d'excellence scolaire, dont au moins six « lycées des métiers ». Ces établissements seront jumelés avec des établissements d'enseignement supérieur ou des entreprises, et recruteront dans des "classes d'élite" les meilleurs élèves de chaque niveau.
- Mise en place d'un plan en faveur de l'accession sociale à la propriété.

s'exercent des mesures dérogatoires qui leur confèrent des avantages spécifiques par rapport au monde extérieur. De l'autre, ceux qui estiment que le développement des politiques publiques *in situ* (au sein des quartiers sensibles) a suscité des isolats territoriaux et contrarié les possibilités de parcours résidentiels et préconisent un retour aux politiques de droit commun. Force est de constater que le nouveau dispositif proposé par le gouvernement hésite entre les deux options. « Je demande aux ministres responsables de politiques touchant la vie des habitants des quartiers de me présenter chacun un programme sur trois ans de mobilisation de leurs services sur les quartiers qui sont vraiment en difficulté », a ainsi indiqué Nicolas Sarkozy, ajoutant que « le conseil interministériel des villes deviendra, sous l'autorité du Premier ministre, le lieu de décision et de suivi des résultats obtenus ». Si ce discours n'a pu que réjouir les tenants d'une action globalisante de la politique de la ville, la localisation du plan banlieue au sein d'une centaine de quartiers est cependant venue tempérer les ardeurs des partisans du retour au droit commun, le Président n'évoquant d'ailleurs que du bout des lèvres une éventuelle réforme de la géographie prioritaire[2].

Il y a quatre ans, Jean-Louis Borloo, alors ministre délégué à la Ville, créait l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), tout en doublant le nombre des zones franches urbaines (ZFU), tandis qu'en 2005 était promulguée la loi de programmation pour la cohésion sociale articulée aussi autour de trois piliers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Au final, le plan « Espoir Banlieue – Une dynamique pour la France » semble ajouter une nouvelle strate au mille-feuille des dispositifs de cohésion sociale et urbaine, dont le plus récent n'a pas encore été évalué. ■

1. Rappelons que les 4 milliards attribués au financement des TCSP dans le cadre du Grenelle de l'environnement étaient exclusivement destinés aux agglomérations hors Ile-de-France. À cet égard, il semble nécessaire de veiller à ce que les 500 millions mobilisés par le Plan Banlieue ne servent pas à financer le désenclavement des quartiers fragiles en Ile-de-France, ceux-ci appelant la mise en œuvre de crédits idoines.
2. « Depuis 1976, 751 quartiers prioritaires ont été classés en ZUS. S'y ajoutent les 202 quartiers prioritaires couverts par la politique de la ville. Quand tout le monde est prioritaire, qui peut l'être réellement ? ».

► Politique de la ville

Le débat d'orientation budgétaire simplifié

Le sénateur de Seine-Saint-Denis Philippe Dallier a récemment fait adopter un amendement permettant de fusionner en un seul document les trois rapports relatifs à la politique de la ville, aux CUCS[1] et à l'utilisation de la DSUCS[2] que les communes ou les communautés ont parfois à produire au moment du débat d'orientation budgétaire. L'article 139 de la loi de finances initiale pour 2008 simplifie en effet les choses dans la mesure où il autorise la fusion des trois documents en un rapport unique. À cet effet, la DIV a installé un groupe de travail qui rendra ses conclusions au mois d'avril, assorties d'une circulaire et d'un rapport type modélisé. Celui-ci pourra être rempli en ligne, ce qui facilitera le traitement et la collecte de ces données pour les porter à la connaissance de leur assemblée délibérante à l'occasion de l'adoption du compte administratif. Ce groupe de travail est constitué de préfets, des associations d'élus, dont l'AdCF, des directeurs généraux des services des communautés (ADGCF) et des professionnels du DSU. L'ensemble de ces données sera agrégé et consolidé au niveau national afin que le Parlement en soit saisi à l'occasion du débat budgétaire. ■

1. CUCS : contrats urbains de cohésion sociale.
2. DSUCS : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

► Finances locales

Le poids des groupements intercommunaux

Les groupements intercommunaux représentent désormais un quart des dépenses du secteur communal et leur volume budgétaire dépasse celui des régions. Cette situation confirme le rôle incontournable des groupements dans le développement de la gestion locale. L'*Annuaire financier et fiscal 2008* de l'Assemblée des Communautés de France confirme cette tendance.

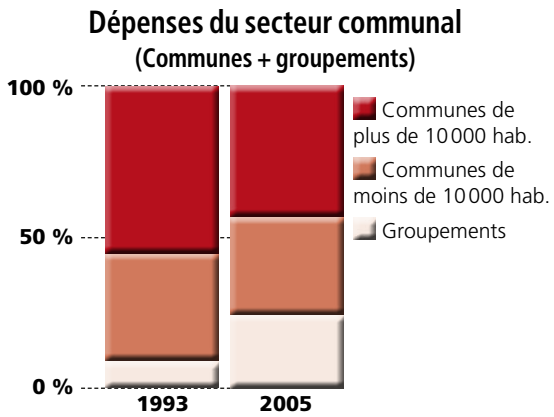
Étude de la DGCL

Le poids croissant de l'intercommunalité

Si les dépenses du secteur communal ont peu progressé en dix ans au sein de l'ensemble de la dépense publique locale, la part qu'occupe l'intercommunalité est croissante.

Claire Delpech

Ainsi qu'en témoigne une étude de la DGCL[1], le paysage des finances locales a été profondément bouleversé au cours des vingt dernières années. L'augmentation du nombre de groupements et l'importance des transferts intervenus ont entraîné une forte progression de leur budget, dont le volume (27,3 milliards d'euros) dépasse aujourd'hui celui des régions (19,3 milliards d'euros). Dans le même temps, la mutualisation des dépenses des communes au sein des budgets intercommunaux a profondément modifié l'équilibre de la répartition des poids financiers au sein du secteur communal. Désormais, un quart de la dépense communale est assuré par les groupements.

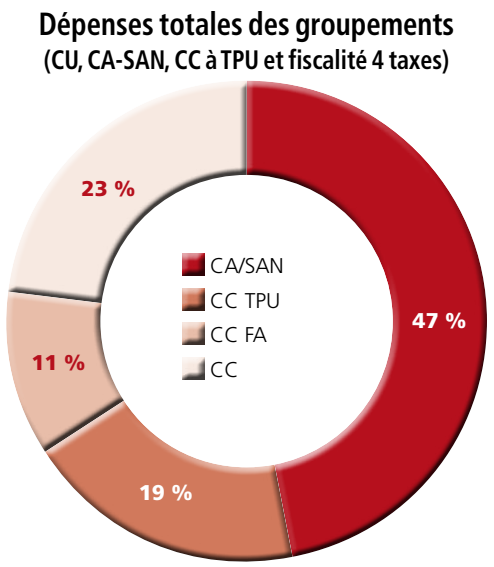


Un quart de la dépense locale est aujourd'hui assuré par les groupements.

La progression des dépenses du secteur local est avant tout liée au développement de l'intercommunalité, qui a freiné la tendance à la hausse des budgets communaux. Ainsi, la DGCL note, dans son rapport sur les finances des groupements de juin 2007, que lorsqu'une commune fait partie d'un groupement, ses charges en personnel et en investissement sont plus faibles, le budget intercommunal prenant progressivement le relais.

Cette maîtrise des dépenses de gestion se vérifie en particulier au sein des budgets des communes de 10 000 habitants et plus (198 communes) dont les dépenses totales connaissent, entre 1993 et 2005, une évolution moyenne annuelle inférieure à celle des communes de moins de 10 000 habitants (35 763 communes). Les disparités sont néanmoins très marquées.

Au sein des groupements, la part des communautés d'agglomération domine, concentrant près de la moitié des dépenses de l'ensemble des groupements. En forte croissance au cours des dernières années, les budgets des communautés d'agglomération devraient continuer



à progresser, mais à un rythme plus lent du fait du développement de leurs compétences et des opérations de fusion en progression. ■

1. DGCL, *Finances des groupements intercommunaux* - Juin 2007

Annuaire financier et fiscal des agglos

L'ancrage local se poursuit

Réalisée en partenariat avec Dexia Crédit Local et PLC-Demeter, la version 2008 de l'*Annuaire financier et fiscal* de l'AdCF, qui présente les résultats des comptes administratifs 2006, sera bientôt disponible. Les premiers enseignements témoignent de l'ancrage des budgets des groupements dans le paysage financier local.

C.D.

Le volume financier des budgets des communautés d'agglomération, et surtout leur progression au regard de 2005 (+ 13,5 %), en est un premier témoignage. En 2006, le budget global (budget principal et budgets annexes) des 164 communautés d'agglomération existantes s'élève à 16,5 milliards d'euros, dont 4,6 milliards d'euros de reversements aux communes.

La croissance démographique des communautés, alors que l'on enregistre peu de créations de nouvelles communautés d'agglomération en 2006, constitue un second témoignage. Cette croissance significative (+ 6,2 %) est principalement liée à des extensions de périmètre. L'augmentation du poids financier des agglomérations est ainsi largement en relation avec leur propre développement, passant d'une phase purement quantitative à une phase plus qualitative de l'intercommunalité urbaine.

Les principales tendances observées en 2006

Globalement, on observe, en 2006, une évolution des ressources moins importante que celles enregistrées les années précédentes : + 4,3 % en 2006 contre + 5 % en 2005 et + 7 % en 2004. C'est essentiellement le produit de la taxe professionnelle qui est le moteur du dynamisme de cette croissance en 2006 avec un effet base important. Les recettes dédiées (versement transport, TEOM, recettes tarifaires) connaissent également une évolution significative, bien que leur poids soit moins significatif. Ainsi, la fiscalité directe ou indirecte apparaît comme le principal moteur de la croissance des budgets des communautés d'agglomération, la progression des dotations de l'État (dotation d'intercommunalité et compensation de la part salaire) étant très faible.

Cette évolution des ressources s'accompagne d'une stagnation des reversements de fiscalité permettant aux groupements de disposer de la croissance du produit fiscal pour financer les transferts de compétences et pourvoir à la solidarité communautaire au travers de la DSC par exemple.

Vers une meilleure maîtrise des dépenses de gestion

Le mouvement d'ajustement des charges de gestion amorcé en 2005 se poursuit en 2006, tout en restant de faible ampleur sur certains territoires. Il résulte de différentes stratégies liées à l'ancienneté du groupement, à ses relations avec les communes membres, au contenu du projet communautaire. L'analyse des situations individuelles témoigne du ralentissement des transferts de compétences, des premiers effets de la rationalisation dans l'organisation des services, de la réorganisation des compétences au sein de la communauté, d'opérations d'externalisation de prestations vers un prestataire ou un budget annexe, ou encore d'une restitution de compétences vers une commune… Les situations sont très diversifiées d'une communauté à l'autre. Ainsi, en 2006, 21 communautés ont vu leurs charges évoluer entre 0 % et 10 %, tandis que, pour 69 communautés, l'évolution des charges est supérieure à 20 %.

Une structure des charges de gestion très différente entre communes et communautés

La structure des dépenses de gestion des communautés d'agglomération est bien différente de celle des communes. Une large part des dépenses est consacrée à des fonctions redistributives et à la mise en œuvre des compétences communautaires sous forme de prestations de services auprès d'opérateurs privés ou auprès des communes. Les charges de personnel ne représentent qu'un tiers des dépenses de gestion (nettes des reversements), alors qu'elles représentent la moitié des budgets des communes.

Au total, la capacité d'autofinancement dégagée sur les recettes de fonctionnement s'élève à 1,3 milliard d'euros en 2006. Elle est en augmentation de 8,3 %, un rythme de progression similaire à celui de 2005.

L'effort d'équipement poursuit sa forte progression

Les bons résultats de l'autofinancement viennent alimenter la politique d'investissement très dynamique des communautés. Les comptes administratifs pour 2006 des communautés d'agglomération traduisent un maintien de l'effort d'équipement engagé au cours des années précédentes.

L'effort d'équipement global (c'est-à-dire budget principal, budgets annexes mais aussi subventions et fonds de concours) atteint 3,9 milliards d'euros en 2006 (contre 3,4 milliards d'euros en 2005), soit une moyenne de 203 euros par habitant.

Au total, la situation financière des communautés d'agglomération en 2006 est globalement satisfaisante même si des tensions apparaissent.

Le maintien et la progression de l'épargne sont rendus possible par une bonne croissance du produit de la fiscalité, dont la majeure partie est conservée, et par un ajustement minutieux des postes de dépenses de fonctionnement.

À la veille des renouvellements électoraux, cette position peut paraître fragile. Elle crée une dépendance forte au regard de la fiscalité uniquement tournée vers l'évolution des bases fiscales de taxe professionnelle (l'effet taux étant très limité du fait de la réforme de la TP). Elle devrait, à moyen terme, conduire les communautés à remettre en chantier le contenu du pacte de stabilité conclu avec les communes pour en dégager des marges de manœuvre nouvelles et identifier les priorités pour le territoire communautaire.

Enfin, elle va dans le sens d'une mise à plat du système fiscal et financier local tel que le préconise l'AdCF. ■

État et TIC

Nouvelles concentrations d'emplois et de services publics en vue

Évoquant dans l'hebdomadaire *l'Express* un probable remaniement ministériel après les élections, le secrétaire général de l'Élysée, Claude Guéant, a estimé qu'il « faudra inscrire de nouvelles fonctions dans la composition du prochain gouvernement, par exemple dans les domaines de l'économie numérique ou de l'aménagement du territoire ».

Sur ce dernier point, il s'agira « d'accompagner certaines évolutions, comme celles de l'hôpital ou de l'implantation des bases militaires ». Une confirmation d'annonces récentes des ministres de la Santé et de la Défense qui pourrait peser sur le début de mandat, notamment pour les équipes des villes petites et moyennes et de leurs communautés. ■

Santé

Évolution des politiques d'accès aux soins

© CCIP

Dans le cadre des États généraux de la santé, Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, a annoncé un véritable changement d'approche pour répondre aux problèmes croissants de démographie médicale et d'accès aux soins.

La ministre souhaite « assurer une prise en charge globale de la population dans un bassin de vie » et mettre en place une ingénierie dédiée au sein des « missions régionales de santé » afin de tendre vers de véritables « projets locaux » établis en partenariat avec les collectivités. Sous l'égide des agences régionales, un schéma régional de l'offre de soins de premier recours sur le territoire serait établi, appuyé sur un zonage national, et « sur la base de projets locaux de santé réalisés par les professionnels de santé et les élus au niveau des bassins de vie ou des pays ». Par ailleurs, une centaine de « maisons de santé pluridisciplinaires » sera accompagnée, à hauteur de 50 000 euros, « dans les zones médicalement les plus défavorisées ». Des « contrats territoriaux d'installation » pourront être signés entre professionnels de santé, assurance maladie et collectivités.

L'implication attendue de l'intercommunalité, à l'échelle des communautés ou des territoires de projets (pays, PNR), conduit l'AdCF à se saisir de ce sujet essentiel depuis plusieurs mois et de souscrire à cette approche territoriale et contractuelle.

L'AdCF prépare un document de synthèse et d'analyse des territoires les plus concernés par ces enjeux de démographie médicale mais aussi par les risques de fermetures d'hôpitaux. ■

► **Politique et TIC**

Municipales, la guerre des blogs aura-t-elle lieu ?

DNA
Strasbourg 2008
le blog des municipales
Jacques Barthel : le garagiste de la Montagne-Verte n'y va pas, faute de moyens
La cité judiciaire dans la campagne ?
Les communistes contre le "tandem", sans être pour Ries
© LAWRENCE_WHITTEMORE / CYBERBILL

Début décembre, le débat de plénière des « INTERCOnnectés » réunissait, à Lyon, un plateau de haut vol associant *« spin doctors »* de la stratégie Internet des candidats finalistes à l'élection présidentielle et deux des plus célèbres blogueurs citoyens.
L'enjeu du débat ? Répondre à une série de questions telles… quel a été l'apport réel d'Internet dans la séquence électorale de 2007 ? Les scrutins de 2008 marqueront-ils l'intrusion du Web dans les joutes locales ? Faut-il s'approprier l'outil ? Quel risque à le négliger ?
Découvrez les conseils, trucs et astuces de ceux qui impulsent, accompagnent et analysent l'émergence de l'Internet politique.

Benjamin Decausse

2002-2007 : il était une fois… la rencontre du Net et du politique

2002 : passé des municipales où seuls quelques pionniers avaient mis en avant l'enjeu du développement des « nouvelles » technologies pour leur territoire, les présidentielles, marquées par le séisme politique du premier tour, n'accordent qu'une place marginale à Internet, média émergent à l'audience confidentielle.
On ne sait alors trop quel usage en tirer, si ce n'est véhiculer une image de modernité. Et puis, l'heure n'est plus à l'invocation béate de la révolution numérique ! Mirages et promesses de la fin des années 90 se sont brutalement évanouis avec l'explosion de la bulle « Net économie » qui a entraîné vers des abysses boursières plusieurs fleurons de l'économie française tels Vivendi ou, dans une moindre mesure, France Télécom.

Pour le politique, l'heure est au développement des infrastructures, d'abord de téléphonie mobile, ensuite d'accès à Internet. Et même si se mettent en place, au nom de la proximité, conseils de développement et de quartiers, l'e-démocratie à la manière d'Issy-les-Moulineaux ou de Parthenay n'est pas à l'agenda. D'ailleurs, le maire emblématique de cette dernière commune – qui en avait fait le prototype de la « cité numérique » française – n'a-t-il pas été remercié par ses concitoyens sans autre forme de procès ?

Initiatives citoyennes

Alors que des publications décrivent déjà les opportunités techniques et politiques offertes par Internet pour réactiver, réinventer ou susciter le débat public local[1], la quasi-totalité des édiles et de leurs conseils en communication négligent cette piste. C'est pourtant à ce moment, à l'issue de la séquence électorale

MonPuteaux.com (Puteaux 92800)
Faits-divers : "Le plafond s'effondre" rue Roussel à Puteaux (Le Parisien)
Tout sur l'élection municipale 2008 à Puteaux, par J.C.
PUTEAUX ensemble
Le blog MonPuteaux.com crée par Christophe Grébert s'ancre dans le local : commentaires de la vie municipale et quotidienne.

Le référendum sur la Constitution européenne a passionné les blogueurs et relayé les craintes des citoyens mieux que les médias traditionnels.

2001-2002, qu'apparaissent sur la Toile les premiers blogs « citoyens ». Certains sont à vocation nationale, comme celui de Versac[2], où l'on débat d'économie, de politique et de « démocratie émergente » ; d'autres s'ancrent dans le local, à l'image de « monputeaux.com » dont le créateur, Christophe Grébert, analyse et commente la vie municipale et quotidienne de la cité des Hauts-de-Seine. Ces premiers blogueurs feront rapidement des émules.

Plébiscité par une crème d'internautes qui constituent encore une sorte de méritocratie, décortiqué par une escouade de sociologues, ethnologues et analystes en communication en quête de « communautés » et de réseaux de socialisation, relayé par les quotidiens et hebdos nationaux aux rubriques « alternatif », « culture urbaine » ou « technologies », le phénomène n'en demeure pas moins, un temps, cantonné au statut « d'objet branché médiatisé » (OBM), et ce jusqu'au… 29 mai 2005.

Mai 2005, l'électrochoc !

L'intrusion d'Internet au cœur du débat sur l'adoption d'une Constitution européenne de 2005 restera dans la mémoire collective comme le fait marquant de l'épisode référendaire. S'il ne faut pas en fantasmer une influence directe sur le verdict des urnes (il y avait aussi un contexte, une exposition médiatique classique, une campagne physique avec tracts, meetings…), cette première Net-campagne a agi comme un révélateur.

Elle a tout d'abord mis en lumière la défiance d'une partie de l'opinion vis-à-vis des médias traditionnels soupçonnés par elle de véhiculer le message uniformisé des partis de gouvernement. C'est sur ce thème de la fronde contre la « pensée unique » que se sont exprimés les potentiels jusqu'alors négligés du média Internet, renvoyant en miroir de la Toile la contre-image de partis dominants, idéologiquement convergents, figés dans leur gouvernance et par le jeu de leurs alternances.

Elle a ensuite marqué l'apparition d'un citoyen protéiforme, tour à tour acteur et consommateur, jouant de la multiplicité des émetteurs et récepteurs d'une information dont les flux sont désormais transversaux et ascendants.

> **« C'est sur ce thème de la fronde contre la « pensée unique » que se sont exprimés les potentiels jusqu'alors négligés du média Internet »**

Pour la classe politique, la prise de conscience du fait que « quelque chose avait changé » s'est achevée lors des débats parlementaires sur l'économie numérique et l'épineuse question du téléchargement. À cette occasion, députés et sénateurs constatèrent que leurs prises de parole dans l'hémicycle – suivies de près par de nombreux internautes sur les chaînes parlementaires grâce au récent déploiement de la TNT– leur valaient sans délai un abondant courrier électronique de soutien ou de désaveu.

2007, les machines de campagne investissent le Web

Cinq ans plus tard – une éternité dans l'univers des technologies de l'information ! –, le Net n'est plus cet espace mi-potache, mi-far-west des campagnes de

Profil

Qui sont les blogueurs « citoyens » ?

« Les gens de droite me placent à gauche et ceux de gauche à droite. J'ai un esprit de contradiction très développé, qui m'interdit de me placer dans le même camp que celui de la personne avec laquelle je discute. Je suis un farouche démocrate antitotalitaire, très attaché à une modernisation de notre vie publique, à défaut de l'être de façon excessive à l'idée de nation. Je suis, en effet, un europhile définitif et un décentralisateur. La modernisation de l'État, la revitalisation de notre démocratie, le passage à l'économie de la connaissance, la cohésion sociale… voilà les sujets qui me semblent cruciaux pour notre pays, et tristement peu explorés dans des cercles vastes. » Ainsi se définit sur son site Versac, figure de la blogosphère.

Dans les grandes lignes, cet autoportrait esquisse un « profil commun » à l'ensemble de ces animateurs du débat citoyen sur Internet. Technophiles issus de professions intellectuelles (journalistes, enseignants, communicants, publicitaires…), nos blogueurs ont entre la trentaine et la petite quarantaine. Passionnés par la politique et les enjeux de société, leur indépendance et leur esprit de contradiction ont pu constituer un obstacle à la discipline que requiert un engagement militant. Fluctuant entre démocratie chrétienne et social-démocratie avec une sensibilité environnementale, beaucoup s'admettent « à la recherche de cette troisième voie » autour de laquelle tourne une partie de la classe politique depuis dix ans… *O. A.*

Pourquoi et comment créer un « blog candidat » ? À quoi ça sert ?

À gagner en sympathie, pas à gagner des voix

Les acteurs et observateurs de la campagne présidentielle sont formels, les retombées en bulletins de vote sont marginales. L'outil sert d'abord à véhiculer une image positive de proximité, à fédérer ses supporters, à « sentir l'air du temps » grâce aux remontées, y compris négatives ou agressives.

À exister, à gagner en visibilité

Selon Christophe Grébert, blogueur citoyen mais aussi journaliste, « c'est presque indispensable, y compris en zones rurales ». Et d'expliciter : « Avec un blog, une présence sur Internet, vous touchez le journaliste. Les rédactions ont fondu et le localier n'existe plus : ils ont en charge 50 communes, ils ne se déplacent plus. Beaucoup travaillent derrière leur bureau et vont chercher l'info là où on la trouve rapidement, c'est-à-dire sur Internet. Soit on parle en bien de vous (vous êtes l'émetteur), soit du mal que les gens disent de vous, soit on ne parle pas du tout de vous ! »

À donner une cohérence à sa campagne

« La grande nouveauté de la campagne de 2007, c'est l'utilisation massive de la vidéo, affirment en cœur Vincent Ducrey (pour Nicolas Sarkozy) et Benoît Thieulin (pour Ségolène Royal). Grâce à la photographie et à la vidéo numérique, la personne qui vous a physiquement croisé une fois sur un marché prend conscience que vous faites une campagne de terrain avec douze rendez-vous par jour. » « Chaque acte de campagne doit être pensé en termes de valorisation média », souligne encore Vincent Ducrey.

À économiser de l'argent

Avec 200 euros, soit un accès Internet et une petite caméra numérique, vous vous dotez d'un outil de campagne performant. Comment ? En utilisant le mail pour inviter, mobiliser vos supporters et diffuser vos argumentaires, et en vous appuyant sur les sites et outils gratuits sur le Net (YouTube et Dailymotion pour la vidéo, Flickr pour les photos, Bloglog…).

À enquiquiner l'adversaire

À Marseille, Benoît Thieulin, directeur de la Netscouade, a doté le site du socialiste Jean-Noël Guérini d'une carte de géolocalisation interactive de la ville permettant aux Marseillais de « pointer » les dysfonctionnements de leur vie quotidienne : saleté, transports, voirie… La population s'en donne à cœur joie et l'outil a déjà été copié ailleurs par des candidats de droite comme de gauche.

Le blog "sarkozy.fr" une "machine de guerre" pour optimiser la mobilisation des militants et la diffusion des messages de campagne.

2002 à 2005. L'achat de liens référencés détournant le sympathisant adverse vers un autre site appartient désormais au passé, tout comme la réservation des noms de domaine potentiellement utilisables par le concurrent. Les sites parodiques, à l'instar de celui ressemblant à s'y méprendre au portail officiel de l'Élysée en 2002, ont disparu. Et si François Mitterrand, opportunément surgi d'outre-tombe, se mêla de la campagne interne au parti socialiste, la durée de vie de ce blog fut éphémère…

Tirant les leçons de 2005, ce sont de véritables machines de guerre, dotées de plusieurs millions d'euros de budget, que les trois candidats arrivés en tête du premier tour de l'élection présidentielle avaient mis en branle. Leur principale fonction : optimiser la mobilisation militante et la diffusion des argumentaires des candidats.

À l'heure du bilan, les responsables de ces Net-campagnes estiment avoir pleinement rempli leurs objectifs.

Internet s'est d'abord révélé être un outil logistique extrêmement puissant à moindre coût. Selon Benoît Thieulin, qui officiait pour Ségolène Royal, jamais la candidate n'aurait pu remporter la course à l'investiture socialiste sans l'apport d'un impressionnant réseau de sympathisants, tissé en quelques mois seulement *via* « Désirs d'avenir ». Pour chacun des partis en lice, le lien direct établi avec militants et supporters a servi à l'organisation des déplacements, des réunions publiques, des meetings…

Côté UMP, Vincent Ducrey, chargé de la coordination de la fédération numérique du parti, confie volontiers qu'une grande partie des moyens a été consacrée à la diffusion des argumentaires et à la mise en scène soigneusement orchestrée de la campagne. Si Nicolas Sarkozy bénéficiait des services d'une société de production pour disposer d'images et en contrôler l'utilisation, c'était aussi pour que 500 000 « relais » reçoivent quotidiennement une synthèse spécifique proposant infos, photos et vidéos. Autant de « journalistes embarqués » amateurs, grâce à cette réinvention du "bouche à oreille" avec effet multiplicateur garanti.

Enfin, les deux hommes s'accordent sur l'importance de la fonction de veille. Toute exposition médiatique déclenchant débats et commentaires sur la Toile, Internet fournit, selon ces experts, un important matériau qualitatif à exploiter au fil de l'eau, qui se révèlerait aussi fiable qu'un sondage traditionnel. L'idéal pour tester des propositions…

2008 : le choc des blogs ?

À l'occasion du débat organisé à Lyon début décembre lors des INTERCOnnectés, Vincent Ducrey annonçait que la fédération numérique de l'UMP visait aussi à mettre à disposition de l'ensemble des candidats aux municipales et cantonales l'expérience acquise et les méthodologies développées pour la présidentielle et les législatives. Promesse tenue, avec l'apparition récente d'une génération spontanée de blogs portant la patte du savoir-faire de l'UMP.

Au menu : proximité, traçabilité et mise en cohérence de l'ensemble des actions de campagne par un recours massif aux photos et vidéos. Les candidats des autres grands partis ne sont pas en reste, mais il semble que leur présence sur le Net soit moins systématiquement organisée. Enfin, toutes sensibilités confondues, les personnalités politiques de quelque notoriété se font un devoir d'apparaître sur le dernier « nec plus ultra », le réseau de socialisation Facebook.

Cette irruption massive de sites, argumentaires et réseaux militants structurés, voire « formatés », pour le combat électoral va-t-elle heurter le modèle du Net « citoyen » tel qu'il s'est constitué depuis cinq ans ? Certains blogueurs vont-ils délaisser leur neutralité ou leur anonymat pour s'élancer, à l'instar d'un Christophe Grébert, à la conquête d'une mairie ? L'exercice critique des programmes électoraux locaux deviendra-t-il le nouvel hobby passager des internautes ?

Anecdote

Deux faux « Alain », c'est trop…

« Vous êtes déjà ou vous serez sur Internet, même si ce n'est pas de votre fait », prévenait, à Lyon, le 3 décembre dernier, le blogueur Nicolas Voisin. Et d'ajouter, « Être présent ne rapporte pas forcément de bulletins, ou alors à la marge ; par contre, être absent peut coûter très cher car ce sont les autres qui vont parler de vous à votre place ! ». Un exemple, celui d'une usurpation d'identité sur facebook.

Facebook, la coqueluche actuelle sur internet, est un site de socialisation et d'échanges lancé à l'été 2007. 50 000 français y étaient inscrits à ses débuts, six mois plus tard, ils atteignaient le million. En novembre, un étudiant, « Burd », décide d'usurper l'identité des deux principaux candidats à la mairie de Bordeaux en créant, à partir de photos et renseignements collectés en quelques minutes sur internet, le profil des deux « Alain » (Alain Rousset et Alain Juppé) sur le site. Il se fait ensuite passer pour les deux politiques. L'entourage d'Alain Rousset réagira plus vite que celui d'Alain Juppé dont le profil restera en ligne plusieurs semaines : le temps de fédérer 120 « amis » et de donner un exemple de la limite de ce type de rapprochement virtuel.

« Que penser de cette demande de mise en relation de Dominique Perben à Alain Juppé, avec petit mot courtois et complice à l'appui ? La réalité nous montrera que cette demande est envoyée par un militant gérant sur FaceBook le profil de campagne de Dominique Perben ! Un faux Perben écrivant amicalement à un faux Juppé. Schizophrénie virtuelle quand tu nous tiens ! », conclut Burd.

Echéances 2008, l'œil de l'expert

ILLUSTRATION : © ANAÏS BERNABÉ

Le ressenti de Nicolas Voisin, blog-reporter.

Nicolas Voisin est ce jeune publicitaire qui s'est fait connaître en 2007 pour avoir « tout plaqué » afin de couvrir la campagne présidentielle sur internet, notamment en produisant et diffusant de longues interviews des candidats (jusqu'à cinq heures pour François Bayrou) leur permettant d'expliciter en détail leur programme.

Depuis, il a créé nuesblog.com qu'il définit comme « plus tout à fait un blog, pas encore un média » et sur lequel il propose un « journal télévisé » quotidien, mais également un accompagnement-formation des élus pour la création de leur blog personnel.

Ayant répondu à la demande d'accompagnement de nombreux élus, Nicolas Voisin confirme le fort intérêt des candidats pour les « blogs de campagne ». Il met tout de même en garde sur les limites de cet engouement : « Créer un blog, c'est accepter la transparence, le débat contradictoire. C'est aussi se dévoiler, parler de soi », explique-t-il. Selon lui, « cela n'a de sens que si le politique qui franchit le pas s'inscrit dans la durée, au-delà de la campagne ». Il cite volontiers l'exemple d'élus ayant fermé leur blog quelques semaines seulement après l'avoir lancé en découvrant des interpellations parfois désagréables. Idéalement, souligne cet expert, il faudrait pouvoir se doter d'un blog « journal de campagne » et parallèlement d'un blog « personnel », au sens strict, c'est-à-dire moins politique, destiné à établir le lien avec la population sur le long terme.

Côté « citoyens », par contre, il constate que « cela ne décolle pas ». On peut penser que les campagnes municipales (scrutin ou listes et programmes ne sont stabilisés qu'à un mois de l'élection) se prêtent moins à l'exercice du blog que les campagnes nationales. Il note également que le débat reste « mou » sur le traité simplifié européen : « Cela fait un an et demie que nous sommes en campagne. Je crois qu'il y a tout simplement un essoufflement, que les gens en ont un peu marre », tranche-t-il.

Comment va se dérouler cette coexistence entre « blogs candidats » et « blogs citoyens » ? Les deux logiques vont-elles s'ignorer, se heurter ou se nourrir pour élargir le débat ? Il faudra patienter quelques semaines pour en savoir plus. ■

1. Pour mémoire : *TIC : l'intercommunalité pour développer les usages*, Franck Burdeyron et Bernard Giry, contributions d'Olivier Abuli. Collection « pratiques de l'intercommunalité » - AdCF, août 2003.
2. blog de versac http://vanb.typepad.com/versac/2006/02/cartographie_de.html

Élections municipales, l'intercommunalité clandestine ?

(suite de la page 1)

Sans constituer une surprise radicale, l'élection municipale de 2008 tend de fait à replacer le « fait intercommunal » en hibernation momentanée et partielle. Contrairement à ce qui pouvait être espéré, elle ne constitue pas pleinement – en dehors de quelques exceptions territoriales qui confirment la règle – le grand rendez-vous pédagogique, que beaucoup appelaient de leurs voeux, d'explication au grand public des déplacements de responsabilités opérés dans les territoires, des formes collégiales de gouvernance qui, à l'échelle intercommunale, substituent désormais la co-décision et la gestion en commun à l'ancienne autonomie d'action municipale. Par-delà ce déficit d'efforts pédagogiques, c'est l'entretien (délibéré ?) d'un certain flou sur le partage institutionnel des responsabilités qui soulève de fortes questions. Une analyse sémantique mériterait d'être conduite pour étudier, dans les programmes et les propos des candidats, les multiples euphémismes utilisés pour faire référence à l'échelle intercommunale mais sans en dessiner avec précision les contours, les pouvoirs et les enjeux.

Dans les espaces urbains, le recours à la notion générique de « ville » permet par exemple de se référer indistinctement à la commune centre et à l'agglomération, en évitant de s'appesantir sur les différences des processus et instances de décision. L'institution communautaire fait ainsi souvent figure de simple prolongement organique de la ville-centre, voire de satellite technique. Les évocations nominatives de la communauté sont parfois plus fréquentes dans les communes périphériques au sein desquelles de nombreux programmes mentionnent la nécessité de « peser » davantage au sein de la communauté, voire d'« intercéder » auprès d'elle, sans en dire néanmoins beaucoup plus.

Même s'il est trop tôt pour prétendre à des conclusions définitives, les premières tendances des campagnes municipales laissent donc plutôt sur leur faim ceux qui voyaient en elles une occasion majeure de préciser le mode d'emploi de l'intercommunalité et de répondre au besoin d'information exprimé par les administrés de ces institutions souvent jeunes.

Paradoxalement, c'est peut-être dans les territoires situés encore à l'écart de la coopération intercommunale que celle-ci a pu être présentée comme un enjeu et un projet politique, à l'image des débats actuels sur le « Grand Paris », mais également de nombreux territoires ruraux au sein desquels des candidats font de la constitution d'une communauté de communes l'un de leurs axes programmatiques privilégiés.

Quel troisième tour intercommunal ?

Demeurée discrète en amont des scrutins, l'intercommunalité le sera-t-elle tout autant en aval ? Nos concitoyens découvriront-ils, après coup, l'ampleur des reconfigurations institutionnelles intervenues ces dernières années ? C'est la question majeure qui peut aujourd'hui se poser compte tenu de l'importance prise par les renouvellements des conseils communautaires et des désignations des exécutifs. D'une part, ce véritable « troisième tour » des élections locales atteindra cette année une intensité inédite en termes d'enjeux pour l'exercice des mandats 2008-2014. Mais, surtout, les recompositions des assemblées et des exécutifs communautaires sont susceptibles de donner lieu à des débats plus médiatiques et plus passionnés qu'en 2001.

En premier lieu, ce sont les fusions de listes entre les deux tours de scrutin qui peuvent modifier les scénarii initialement prévus par les candidats. Le poids nouveau atteint par les listes indépendantes, les recompositions politiques récentes (MODEM, Nouveau centre…), les coalitions à géométrie variable ainsi que les nouvelles obligations issues des lois sur la parité vont avoir pour effet, ici et là, de complexifier les équations et les négociations locales. Dans bien des cas, il est possible d'augurer de compromis partageant les rôles entre la magistrature de la ville-centre et la présidence de communauté. Déjà présente en 2001, à l'image de Lille, de Strasbourg ou d'Orléans, l'option du « ticket » sera-t-elle conduite à se diffuser plus largement au vu du nouveau contexte ?

Autre paramètre d'importance, nombre de communautés de communes ou d'agglomération ont vu le jour à la fin des années 1990 ou au début des années 2000 sur le fondement de compromis et d'accords susceptibles d'être réinterrogés, voire remis en question. Dans de très nombreux cas, les villes-centres ont par exemple accepté, au regard de leur poids démographique, une sous-représentation relative au sein du conseil communautaire, dès lors que leur était garantie en contrepartie la présidence de l'intercommunalité. De fait, en 2005, les villes-centres représentaient, en moyenne, 49 % de la population de leur agglomération mais ne disposaient que de 31 % des sièges dans les assemblées. Ce pacte fondateur sera-t-il partout préservé ? Les nouvelles équipes municipales se sentiront-elles tenues par les engagements moraux de leurs prédécesseurs ? Des ruptures sont-elles envisageables ? Des coalitions des périphéries contre les centres sont-elles envisageables ?

Si des précédents nous en ont déjà été donnés durant le mandat qui s'achève (à l'instar de Rouen, Evry, Tarbes, Périgueux, Bordeaux…), les situations de « cohabitation » entre un maire de ville-centre et un président de communauté de sensibilités politiques opposées sont en mesure de se diffuser plus largement. Faut-il redouter des situations de paralysie institutionnelle ? Assistera-t-on lors du « troisième tour » à une politisation accrue des scènes intercommunales, notamment dans les groupements urbains ? L'ensemble de ces interrogations sont de nature à placer l'intercommunalité sous le feu des medias et ce, dès la fin des élections. Ce dévoilement, après coup, de l'enjeu communautaire ne risque-t-il pas de laisser les citoyens quelque peu amers ? ■

© URBA IMAGES - ZOLADZ M

Une progression des « tickets » ?

En 2005, une enquête conduite par l'AdCF sur les mandats et profils politiques des présidents d'agglomération montrait que **79%** d'entre eux étaient issus de la ville centre. Si **59%** étaient maires de cette dernière, **20%** d'entre eux n'étaient qu'adjoints ou conseillers municipaux. Cette proportion des « tickets » était en progression de **8 points** par rapport à 2001.

Baromètre IFOP-AdCF 2007

À la question « *Pensez-vous qu'il est très important, important ou peu important que les grands projets et les domaines de compétence de votre structure intercommunale soient placés au cœur des débats et des programmes des candidats lors des élections municipales de mars 2008 ?* », sur un échantillon de 960 personnes interrogées, choisis avec les critères habituels de représentativité, 43 % répondaient « très important » et 49 % « important » soit un total de **92 %**.

Quelle place pour l'intercommunalité dans la campagne municipale 2008 ?

L'AdCF a pris l'initiative de confier à une équipe pluridisciplinaire d'universitaires et de chercheurs, une enquête consacrée à cette thématique à partir d'un échantillon d'une quinzaine de « sites-témoins ». Coordination de l'équipe par Rémy Le Saout, Université de Nantes. Premiers résultats de ce travail communiqués à partir du printemps 2008.

Vers le renouvellement intégral des organes de l'intercommunalité et des syndicats mixtes

Les 9 et 16 mars, les Français vont se rendre aux urnes pour élire leur conseil municipal. Un choix démocratique qui entraîne de multiples autres désignations, notamment celles des élus communautaires et des représentants intercommunaux au sein des syndicats mixtes.
Si les règles sont clairement établies, certaines nécessitent une interprétation. Quelques rappels juridiques.

© URBA IMAGES - NICOLAS J.

© URBA IMAGES - GILE M.

© DR MAIRIE DE VIC

Damien Christiany
Chargé de mission aux affaires juridiques - AdCF

Les prochaines élections municipales verront le renouvellement intégral des équipes actuellement en poste dans les structures intercommunales et dans les syndicats mixtes. Ces élections concerneront près de 75 000 élus intercommunaux[1]. Pour de nombreuses communautés ayant été créées après 2002, il s'agira du premier renouvellement intégral de l'organe délibérant qui fera suite à des élections générales.

Élections municipales et organes communautaires

Les modalités de constitution du nouvel organe délibérant

> La composition de l'organe délibérant et la répartition des sièges.

> Les délais pour désigner les délégués communautaires.

> La désignation des membres de l'organe délibérant.

La désignation des organes internes

> La première réunion de l'organe délibérant.

> L'élection du président.

> L'élection des vice-présidents.

> L'élection des membres du bureau.

Les garanties accordées à l'issue du mandat

Par ailleurs, la désignation des représentants des communes ne doit pas occulter celle des syndicats mixtes auxquels peuvent adhérer les communautés pour l'exercice de certaines de leurs compétences. Ces dernières seront également appelées à élire leurs délégués dans les différents comités syndicaux.
Quelles sont les règles de droit à prendre à compte lors du prochain renouvellement des organes de l'intercommunalité et des syndicats mixtes ? Nombreuses sont les communautés qui interrogent l'Assemblée des Communautés de France à ce propos. Pour les aider à mieux s'orienter à travers les textes, *Intercommunalités* publie une étude complète sur ce sujet.

► Modalités de constitution du nouvel organe délibérant

Composition et nombre de sièges

Conformément à l'article L. 5211-5-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par la loi n° 2004-169 du 13 août 2004, la composition de l'organe délibérant est fixée dans les statuts de la structure intercommunale. Ces statuts précisent le nombre de sièges attribués à chaque commune membre. Toutefois, deux hypothèses sont envisageables :

- Soit les statuts fixent le nombre de délégués par commune sans référence à une quelconque strate démographique.

Dans cette hypothèse, toute modification ultérieure du nombre de délégués est soumise à une révision statutaire, conformément à l'article L. 5211-20-1 du CGCT.

- Soit les statuts distinguent simplement les communes par référence à une strate démographique (exemple : communes dont la population est comprise entre 1 500 et 3 000 habitants : 2 sièges). Le juge administratif admet, en effet, que les statuts ne précisent pas le nombre de délégués par commune dès lors que les modalités de répartition entre les communes permettent d'en déterminer le nombre pour chacune d'entre elles (CE 10 octobre 2003, *Commune des Angles*, n° 255354).

Dans cette seconde hypothèse, la modulation de la composition de l'organe délibérant – en fonction notamment de la publication de recensements complémentaires – est directement liée aux variations démographiques du territoire.

Cette possibilité peut présenter l'avantage de ne pas recourir, le cas échéant, à une modification des statuts en cas de recensement complémentaire mais, à l'inverse, elle ne permet pas d'encadrer statutairement le nombre total de délégués communautaires.

• Le cas de non-désignation des délégués par les conseils municipaux

Cette situation, aussi étonnante soit-elle, est expressément prévue au cinquième alinéa de l'article L. 5211-8 du CGCT. Ce texte prévoit qu'à défaut pour une commune d'avoir désigné ses délégués, cette dernière est représentée au sein de l'organe délibérant par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint si elle compte au mois deux délégués.

En conséquence, si les statuts de la communauté prévoient la désignation de plus de deux délégués, les communes « silencieuses » seront représentées, au maximum, par deux membres.

• Durée du mandat et « droit de rappel »

La durée du mandat communautaire est liée à celle du mandat municipal. Il expire lors de l'installation de l'organe délibérant de la structure intercommunale.

Par conséquent, il est impossible d'instituer formellement un système de « présidence tournante » qui aurait pour effet de réduire la durée du mandat du président (CE 10 juillet 1995, *Dumaire*, n° 121275).

Toutefois, le respect de la durée du mandat intercommunal n'interdit pas aux conseils municipaux d'user à tout moment, et pour le reste de la durée du mandat, d'un « droit de rappel » de leurs délégués, et ce par l'application de l'article L. 2121-33 du CGCT.

Le juge administratif considère que le recours au droit de rappel, en désignant de nouveaux représentants, ne doit pas être motivé par des motifs étrangers au bon fonctionnement de l'administration communale ou aux conditions de l'exercice de la mission confiée à ses représentants (TA Nancy, 10 mars 2003, *Mazet*, n° 020764).

La mise en œuvre du droit de rappel pourrait même aller, selon le ministère de l'Intérieur, jusqu'au remplacement du président en tant que délégué de la commune.

Une réponse ministérielle du 26 avril 2005 a en effet reconnu cette possibilité, aussi étonnante soit-elle : « En cours de mandat, il peut être mis fin aux fonctions du président par une démission présentée par celui-ci ou par son remplacement présenté en tant que délégué par le conseil municipal qui l'a élu pour représenter sa commune, comme l'autorise l'article L. 2121-33 » (question n° 58747, JO.AN - 26 avril 2005).

Une situation qu'il serait utile de clarifier par le recours, le cas échéant, à un texte législatif, seul susceptible d'évacuer tout risque de recours contentieux.

Les délais de désignation des délégués

Le décret n° 2007-1468 du 15 octobre 2007 (JORF du 16 octobre 2007) prévoit que les prochaines municipales se dérouleront les 9 et 16 mars 2008. Après le renouvellement intégral des conseils municipaux, la première séance du conseil municipal nouvellement installé est traditionnellement consacrée à l'élection du maire et des adjoints.

En vertu de l'article L. 2121-7 du CGCT, l'élection doit se dérouler « au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu ».

Aussi, maires et adjoints sont en principe élus entre le 14 et 16 mars pour ceux dont la liste a été élue dès le premier tour du 9 mars, et entre le 21 et 23 mars pour ceux dont la liste à nécessité un second tour.

Les textes ne fixent aucun délai pour la désignation des représentants de la commune dans les organismes extérieurs. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article L. 5211-8 du CGCT dispose qu'« après le renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires ».

À la lecture des principes fixés par les textes, il est vivement recommandé que les nouvelles équipes municipales procèdent à la désignation de leurs délégués au sein des instances intercommunales au cours de la première réunion du conseil municipal, à condition de faire mention de cette désignation dans l'ordre du jour.

La désignation des membres de l'organe délibérant

Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux membres des organes délibérants communautaires sont identiques à celles applicables aux membres du conseil municipal.

La règle est rappelée à l'article L. 5211-7 II du CGCT qui renvoie aux articles du code électoral (L. 44 à L. 46, L. 228 à L. 237 et L. 239).

Calendrier de mise en œuvre

Élections municipales 2008
1er tour : dimanche 9 mars 2008
2e tour (le cas échéant) : dimanche 16 mars 2008

Élection du maire et des adjoints
Du vendredi 21 mars au dimanche 23 mars 2008

Première réunion de l'organe délibérant
Au plus tard le vendredi 18 avril 2008 (semaine 16)

Attention : le principe posé par l'article L. 5211-8 du CGCT s'applique aux syndicats mixtes fermés, composés de communes et de communautés ou exclusivement de communautés. Aussi, la première réunion du comité syndical du syndicat mixte fermé pourrait logiquement être organisée au plus tard le 16 mai 2008.

À noter, un conseiller municipal ressortissant de l'un des pays membres de l'Union européenne peut être désigné, s'il est élu conseiller municipal, au sein de l'organe délibérant communautaire, mais il ne pourra en revanche prétendre à l'exercice d'une fonction exécutive (CE 8 juillet 2002, *Préfet du Cher*, n° 240269).

• Modalités différentes selon la communauté

Ce principe posé, il convient de distinguer la situation des délégués communautaires selon qu'ils sont appelés à siéger dans une communauté de communes ou d'agglomération d'une part, ou d'une communauté urbaine, d'autre part.

Dans le premier cas (CC et CA), les modalités de désignation des membres de l'organe délibérant sont fixées à l'article L. 5211-7 du CGCT. Les délégués sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées parmi leurs membres, au scrutin secret à la majorité absolue.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative.

En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

De ces éléments, on doit donc retenir :

- que les délégués communaux sont nécessairement membres du conseil municipal, contrairement à la possibilité offerte aux communes d'élire un citoyen de la commune pour siéger au comité syndical du syndicat de communes, comme l'autorise l'article L. 5212-7 du CGCT ;
- que tous les délégués communaux sont désignés au scrutin uninominal majoritaire à trois tours.

Dans le cadre de la communauté urbaine, il convient de faire application des dispositions de l'article L. 5215-10 du CGCT, qui prévoit deux hypothèses :

- s'il n'y a, pour certaines communes, qu'un délégué à désigner, ces dernières doivent faire application de l'article L. 2121-21 du CGCT : le délégué est désigné à la majorité absolue au premier ou au deuxième tour de scrutin ; il est procédé, le cas échéant, à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative.
- dans les autres cas, les délégués des communes sont élus au scrutin de liste bloquée à un tour. La répartition des sièges entre les listes est opérée selon les règles de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

© PIERRE-ALAIN DORANGE

En cas de vacance, le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le délégué élu sur cette liste.

• Désignation des suppléants et remplacement des titulaires

Afin de permettre aux membres titulaires de l'organe délibérant de la communauté de concilier leur mandat de conseiller municipal avec celui de conseiller communautaire, la loi a institué un dispositif de suppléance permettant à ces élus d'être représentés en cas d'empêchement (art. L.5214-7 du CGCT pour la communauté de communes, art. L 5216-3 pour la communauté d'agglomération).

La décision institutive (ou une décision modificative) peut prévoir la désignation d'un ou de plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au sein de l'organe délibérant avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires. La loi n'impose pas, le cas échéant, la désignation d'un nombre identique de suppléants à celui de délégués titulaires.

Les dispositions générales relatives à l'organisation interne du conseil municipal ne sont pas directement opposables aux modalités de remplacement des membres titulaires des communautés. En effet, l'article L. 2121-20 du CGCT, théoriquement applicable aux structures intercommunales par le jeu du renvoi de l'article L. 5211-1, précise qu'« un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue de son choix pouvoir écrit de voter en son nom ». Rapportée au contexte intercommunal, cette disposition semble induire que, indépendamment de la désignation d'élus appelés à suppléer les délégués titulaires, ces derniers peuvent donner un pouvoir écrit à leurs collègues en cas d'empêchement. La réalité est plus complexe et a été rappelée par une réponse ministérielle : « L'institution des délégués suppléants résulte de la décision des conseils municipaux des communes membres, appelés à se prononcer sur le nombre et la répartition des sièges. Dès lors que les conseils municipaux ont décidé, soit à l'unanimité, soit à la majorité qualifiée, la désignation de délégués suppléants, il apparaît que les délégués titulaires, éventuellement empêchés d'assister à une séance de l'organe délibérant de l'EPCI en cause, ne peuvent méconnaître la volonté des conseils municipaux d'assurer à chaque commune membre sa représentation par un délégué suppléant si nécessaire. La possibilité de donner pouvoir à un collègue de voter en son nom (…) ne pourrait être utilisée, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux administratifs, que dans le cas où le titulaire et le suppléant sont empêchés simultanément d'assurer la représentation de leur commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI. »

Ainsi, de cette interprétation des services centraux de l'État, il convient d'indiquer que les dispositions applicables aux structures intercommunales prennent le pas sur celles qui encadrent l'organisation du conseil municipal.

Par voie de conséquence, ce n'est que dans le cas où les communes membres n'ont pas désigné de suppléants que l'article L. 2121-20 est applicable, ou lorsque les délégués titulaires et leurs suppléants sont empêchés d'assister à la séance de l'organe délibérant. Aucune disposition n'interdit à un délégué titulaire de donner pouvoir à un collègue d'une autre commune membre. Enfin, les conseils municipaux peuvent décider que le nombre de suppléants sera inférieur au nombre de délégués titulaires. Par exemple, les statuts d'une communauté de communes peuvent prévoir que chaque commune est représentée par trois titulaires et deux suppléants. Si les trois titulaires sont absents, deux d'entre eux pourront accorder leur pouvoir aux suppléants ; le troisième donnera un pouvoir écrit à un autre collègue titulaire d'une autre commune (art. L. 5214-7 du CGCT pour la communauté de communes, art. L. 5216-3 pour la communauté d'agglomération).

• Le cas particulier des agents employés par les communautés

L'article L. 5211-7 du CGCT interdit aux agents employés par une communauté d'être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de l'établissement public. *A contrario*, l'article L. 5211-7 laisse sous-entendre que les agents de la communauté peuvent être membres du conseil municipal. Cette analyse se trouve confortée par une jurisprudence constante qui considère qu'« aucune disposition n'interdit aux salariés d'un syndicat intercommunal d'être éligibles aux fonctions de conseiller municipal de l'une des communes adhérant à ce syndicat » (CE 4 février 1978, *Élections municipales de Meyronnes*, n° 07946).

C'est ainsi qu'un agent recruté par une communauté urbaine a pu être élu au conseil municipal d'une commune membre de la communauté, même si le maire était président de la communauté urbaine (CE 29 juillet 2002, *Élections municipales de Dunkerque*, N° 239142).

Au cours de la discussion parlementaire qui a précédé l'adoption de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, le Sénat avait introduit, en première lecture, un amendement qui devait modifier l'article L. 231 du code électoral, au terme duquel « les agents salariés d'un EPCI ne peuvent être élus au

Le contentieux de la désignation des délégués communautaires

La désignation des représentants de la commune qui siégeront au sein de l'organe délibérant de la structure intercommunale peut être sujette à contestation. Saisi d'un recours contentieux, le juge administratif considère qu'un litige relatif à la désignation par un conseil municipal de ses représentants à une structure intercommunale relève du contentieux de l'élection des conseillers municipaux et de l'élection du maire et des adjoints (CE 16 juin 2003, *Commune de Longuyon*, n° 247294 ; CE 5 octobre 2005, *Communauté de communes de Val Drouette*, n° 280149 ; CE 13 juillet 2007, *M. Voisin et M. Bolot*, n° 295360). Par conséquent, les dispositions de l'article R.119 du code électoral seront applicables.

Les réclamations nées de la contestation de l'élection des représentants communaux à la communauté doivent être déposées dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, à la sous-préfecture ou à la préfecture, ou encore déposées au bureau central du greffe du tribunal administratif.

Le recours formé par le préfet doit être exercé dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal de l'élection.

Saisi d'une réclamation en ce sens, le tribunal administratif territorialement compétent doit prononcer sa décision dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement du recours au greffe. La compétence d'appel appartient au Conseil d'État.

Comment assurer la transition entre le deuxième tour des élections municipales et la première réunion de l'organe délibérant ?

L'article L. 5211-8 du CGCT précise que le mandat des délégués communautaires est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés. Ce mandat expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

À la lumière de cette disposition, il apparaît que le mandat des délégués sortants s'éteindra, au plus tard, le 17 avril prochain.

Cependant, il est nécessaire que les communautés, comme l'ensemble des collectivités locales, assure la continuité des services publics au cours de ce temps de transition.

On doit reconnaître qu'aucune disposition ne vient contredire l'idée que, durant cette période, les délégués détiennent des pouvoirs analogues à ceux des communes dans le cadre du mandat. Comme le souligne la circulaire de mars 2001, « la loi n'apporte aucune restriction à l'exercice de ces pouvoirs et ne les a pas limités aux mesures conservatoires et urgentes ».

Le Conseil d'État a ainsi considéré, par le passé, avant l'introduction du nouvel article L. 5211-8 du CGCT, que le comité d'un syndicat de communes ou son président avaient la capacité de prendre, jusqu'à la désignation du nouvel organe délibérant, les mesures nécessaires pour assurer la continuité du service (CE, 1986, Schlumberger).

conseil municipal d'une commune membre de l'établissement public qui les emploie ». L'Assemblée nationale avait, dans un premier temps, limité cette disposition aux seules fonctions de directeur général, de directeur de service ou de directeur de cabinet du président de communauté avant d'abroger complètement le principe introduit par la Chambre Haute.

Désignation des membres des syndicats mixtes

Le droit de l'intercommunalité distingue deux catégories de syndicat mixte : le syndicat mixte fermé, composé de communes et de structures intercommunales ou exclusivement composé de ces dernières, et le syndicat mixte ouvert, auquel peuvent adhérer différentes catégories de collectivités territoriales, des structures intercommunales ou encore des chambres consulaires.

• Syndicat mixte fermé

Sauf textes contraires, les modalités d'organisation interne du syndicat mixte fermé sont encadrées par les dispositions générales fixées aux articles L.5211-1 et suivants du CGCT et celles qui organisent, aux articles L. 5212-1 et suivants, les modalités de fonctionnement du syndicat de communes.

La désignation des représentants des communes et des communautés au sein du syndicat mixte fermé s'établit dans les conditions fixées par l'article L. 5711-1 du CGCT, en partie toiletté par l'article 22 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité. Aux termes de cette disposition, il est nécessaire de distinguer la situation des groupements non dotés d'une fiscalité propre de celle applicable aux communautés.

> Pour l'élection des délégués des communes et des intercommunalités non dotées d'une fiscalité propre au comité syndical, le choix de l'organe délibérant peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, sous réserve des dispositions de l'article L. 5211-7 II alinéa 2 du CGCT.

REMARQUE IMPORTANTE
Les électeurs des communes de plus de 5 000 habitants doivent présenter, au moment du vote, un titre d'identité.
SCRUTIN N° 1
22 AVR. 2007
SCRUTIN N° 3
06 MAI 2007
SCRUTIN N° 4
17 JUIN 2007
SCRUTIN N° 5
SCRUTIN N° 6
SCRUTIN N° 7
SCRUTIN N° 8
SCRUTIN N° 9
SCRUTIN N° 10
SCRUTIN N° 11
SCRUTIN N° 12
La présente carte remplace la carte précédemment délivrée, qui devra être détruite ; elle doit être conservée par l'électeur jusqu'à réception d'une nouvelle carte.
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
"VOTER EST UN DROIT, C'EST AUSSI UN DEVOIR CIVIQUE"
CARTE ÉLECTORALE
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Cette réserve a trait à l'incapacité de désigner un agent salarié du syndicat mixte, par ailleurs élu de l'une des communes adhérentes, pour siéger au sein du comité syndical.

> Pour l'élection des délégués des communautés, le choix du conseil de communauté peut porter sur l'un des conseillers communautaires ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre. En tout état de cause, le ou les représentants de la communauté au comité du syndicat mixte fermé doivent avoir été au moins élus au sein du conseil municipal de l'une des communes membres. Il n'est donc pas obligatoire que la communauté soit représentée par certains des membres de son organe délibérant.

Par renvoi aux dispositions générales relatives à la désignation des délégués communautaires par les conseils municipaux, les membres du syndicat mixte sont élus au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est également procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité simple.

• Syndicat mixte ouvert

Les dispositions qui encadrent les modalités de fonctionnement du syndicat mixte ouvert ne prévoient pas de procédure de désignation de ses délégués. En l'absence de texte de renvoi, il faut en conclure qu'il appartient aux statuts du syndicat mixte ouvert de fixer les modalités de désignation de ses délégués.

Cette interprétation a été récemment confirmée par le Conseil d'État : « Il ne résulte ni des articles L. 5721-1 et suivants du CGCT, applicables aux syndicats mixtes associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public, (…), ni d'aucun autre texte, que les délégués des communes d'un tel syndicat mixte doivent être choisis au sein du conseil municipal ; que les conditions de ce choix sont entièrement régies par les statuts du syndicat » (CE 27 juillet 2005, *Commune d'Herry*, n° 274315).

► Après les élections : la désignation des organes internes

La première réunion de l'organe délibérant

L'organe délibérant nouvellement constitué doit se réunir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. Ce principe fixé à l'article L. 5211-8 du CGCT signifie que la première séance de l'organe délibérant doit se tenir, en théorie, au plus tard le vendredi 18 avril 2008.

Pour l'élection du président de la structure intercommunale, la convocation adressée aux délégués communautaires doit faire mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé. La convocation est établie par le président sortant (CE 9 novembre 1984, Giret et autres, n° 53072). Elle est adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des délégués communautaires, sauf si ces derniers font le choix d'une autre adresse, comme leur mairie de rattachement par exemple.

Les délais de convocation pour l'élection du président et des vice-présidents sont identiques à ceux de droit commun.

Dans les structures intercommunales qui ne sont composées d'aucune commune de plus de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion. Ce délai est porté à cinq jours pour les structures intercommunales composées d'au moins une commune de plus de 3 500 habitants.

En vertu de l'article L. 2122-8 du CGCT, la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du président de la structure intercommunale est présidée par le plus âgé des membres de l'organe délibérant.

L'élection du président

Comme le précise l'article L. 5211-2 du CGCT, les règles applicables à l'élection du maire sont transposables à l'élection du président de la communauté. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, la participation à l'élection du maire d'un conseiller municipal qui se trouve dans un cas d'inéligibilité est de nature à justifier l'annulation de l'élection de ce maire (CE 22 août 2007, *Mme C.*, n° 299761).

Par analogie, on peut considérer qu'une personne siégeant irrégulièrement en qualité de délégué communautaire ne peut participer à l'élection du président, sous peine d'entacher cette élection d'irrégularité.

• Les principes qui encadrent l'élection du président

Par renvoi aux articles L. 2122-4 et L. 2122-7 du CGCT, le président est élu au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Nul ne peut être élu président s'il n'est âgé de 18 ans révolus.

Le président est élu au scrutin secret. L'absence d'isoloir ou d'urne ne constitue pas une atteinte au secret du vote.

Le juge administratif vérifie seulement que l'absence de tels équipements ne vient pas altérer le secret du vote en permettant la mise en évidence du sens du vote par les délégués communautaires (CE 10 janvier 1990, *Élections municipales de Charleville,* n° 108849).
Enfin, les textes n'imposent aucun acte de candidature. Aussi, il n'est pas nécessaire d'avoir été candidat aux deux premiers tours pour l'être au troisième (CE janvier 1984, *Élection du maire et des adjoints de Chapdeuil*).

• La composition de l'organe délibérant lors de l'élection du président

L'organe délibérant doit-il être réputé au complet lors de l'élection du président ? À cette question récurrente, le juge administratif est venu répondre, pour un contentieux communal, qu'il n'est pas nécessaire que tous les conseillers en exercice siègent effectivement lors de la séance d'installation du maire et des adjoints.
Cette situation paraît transposable à l'élection du président de communauté.

L'élection des vice-présidents

En vertu de l'article L. 5211-10 du CGCT, « le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci ». Ce principe se calque sur l'article L. 2122-2 du CGCT, qui précise que le nombre des adjoints au maire ne peut être supérieur à 30 % de l'effectif global du conseil municipal.
Par ailleurs, aucun texte ne vient préciser de quelle manière l'organe délibérant doit déterminer le nombre d'adjoints ou de vice-présidents avant de procéder à leur élection. Le juge administratif considère que la décision sur le nombre des adjoints doit précéder l'élection mais peut ne pas faire l'objet d'un vote formel. Le juge veille au moins à l'assentiment de la majorité des conseillers présents (CE 16 décembre 1983, *Élection des adjoints au maire de la Baume de Transit*, n° 51417).
Cette position du juge tend naturellement à s'appliquer aux modalités de désignation des vice-présidents.
L'élection des vice-présidents se calque sur celle du président. Par application de l'article L. 2122-7 du CGCT, l'élection des vice-présidents a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour à la majorité relative.
Par ailleurs, le renvoi opéré par l'article L. 5211-2 du CGCT aux dispositions générales notamment applicables à l'élection du maire et à celle des adjoints ne joue, selon l'article, « qu'en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre ».
Deux dispositions rentrent en conflit avec l'application de l'article L. 2122-7-1 du CGCT aux structures intercommunales :
- L'article L. 5211-7 du CGCT prévoit la désignation des délégués communaux au scrutin secret à la majorité absolue. Le recours au scrutin uninominal pour la désignation des délégués communaux exclut de fait les prescriptions posées par l'article L. 2122-7-1 du CGCT ;
- L'article L. 5215-10 du CGCT fixe la désignation des délégués communaux appelés à siéger au sein de l'organe délibérant de la communauté urbaine par le recours au scrutin de liste, sans prendre en compte l'hypothèse de la parité.

© SCALINO

La non-applicabilité de la parité

La loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007, tendant à promouvoir l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives, a inséré dans le CGCT un article L. 2122-7-1 dont l'alinéa 1er dispose :
« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. »
Par le jeu du renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT, la disposition susmentionnée devrait être d'applicabilité directe pour les structures intercommunales dont l'une des communes membres détiendrait une population totale de plus de 3 500 habitants.
Saisie par l'Assemblée des Communautés de France sur cette question, la Direction générale des collectivités locales a répondu, dans un courrier adressé au cours du premier semestre 2007, que les modalités de désignation des délégués communautaires « ne permettent pas d'assurer la parité entre hommes et femmes et rendent en conséquence impossible l'application de l'article L. 2122-7-1 du CGCT. L'élection majoritaire à trois tours reste donc applicable pour l'élection du président et des membres du bureau des EPCI (…) mais n'est pas soumise à la règle de la composition des assemblées en cause ».

Les délégations accordées aux vice-présidents

Le renouvellement des exécutifs communautaires posera la question de l'attribution d'éventuelles délégations aux vice-présidents ou du renouvellement desdites délégations. Il est nécessaire de distinguer la délégation de fonction de la délégation de compétence. Ces délégations de fonction et/ou de compétence consenties aux vice-présidents prennent nécessairement fin au moment de l'élection et de l'installation des nouveaux vice-présidents (CE 27 mars 1992, *Commune de Saint-Paul de la Réunion*, n° 101933).

• La délégation de fonction du président

Au terme de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président de communauté est seul chargé de l'administration générale mais peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en cas d'empêchement de ces derniers ou lorsque ces derniers sont tous titulaires d'une délégation de compétence, à d'autres membres du bureau.

• La délégation de compétence du conseil de communauté

La délégation de compétence du conseil de communauté aux vice-présidents est prévue à l'article L. 5211-10 du CGCT. Ce régime de délégation est commun aux vice-présidents, au président et au bureau dans son ensemble. Ces organes peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions du conseil de communauté, à l'exception des domaines expressément visés par la loi :
• Le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
• L'approbation du compte administratif ;
• Les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 du CGCT ;
• L'adhésion de la communauté à un autre établissement public (ex : un syndicat mixte) ;
• La délégation de la gestion d'un service public ;
• Les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville.

© CATHOU CATHARE

L'élection des membres du bureau

L'article L. 5211-10 du CGCT précise brièvement que le bureau est composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents, et éventuellement d'un ou de plusieurs autres membres.

Si le président et les vice-présidents composent le bureau communautaire, d'autres personnalités peuvent y siéger. Le plus souvent, il s'agit des maires délégués communautaires qui ne détiennent pas de vice-présidence.

Si, initialement, l'élection du président et des membres du bureau était fondée sur les prescriptions de l'article L. 2122-4 du CGCT (CE 9 novembre 1984, *Griet*, n° 53072), relatives à l'élection du maire et des adjoints, la loi du 12 juillet 1999, en intégrant l'article L. 5211-10 du CGCT a seulement fait mention de la composition du bureau. Ainsi, aucune disposition ne précise le mode de désignation des autres membres du bureau. La communauté peut donc, en principe, déterminer librement les conditions dans lesquelles les autres membres du bureau sont désignés.

La doctrine considère que si les statuts ne déterminent pas les modalités de désignation des membres du bureau, le procédé de l'élection s'appliquera alors.

La question de la désignation des membres du bureau ne doit pas occulter celle relative à la représentativité des communes. Le droit de l'intercommunalité est silencieux quant aux conditions de représentation des communes au sein du bureau. La jurisprudence laisse ainsi le soin au règlement intérieur, au moins pour les communautés dont l'une des communes détient une population supérieure à 3 500 habitants, de fixer la représentation des communes au sein du bureau (CE 9 février 1979, *Élections des membres du bureau du SI d'aménagement de l'agglomération nouvelle d'Evry*, rec. CE, p. 48).

Le droit accorde également une liberté d'action à l'égard de la répartition des sièges au sein du bureau, celle-ci pouvant être fondée soit sur le principe de la pondération en fonction de l'importance démographique des communes, soit sur le principe d'une répartition égalitaire des communes. Assez régulièrement, ce sont les statuts qui fixent la composition du bureau quand bien même l'article L. 5211-5-1 du CGCT n'en impose pas une référence obligatoire. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur reconnaît que les communes membres peuvent prévoir, lors de l'élaboration des statuts de la communauté, la représentation au sein du bureau de chaque commune sans en déterminer par avance le nombre de vice-présidents (Réponse n° 08357, JO Sénat du 10/10/2003).

► Les garanties accordées à l'issue du mandat

Le droit des collectivités territoriales prévoit une série de mesures d'accompagnement professionnel à l'issue du mandat de certains élus locaux. Les garanties accordées à l'issue du mandat sont encadrées par les articles L. 2123-11 à L. 2123-11-2 du CGCT et R. 2123-11-1 à R. 2123-11-6 du CGCT. Elles sont applicables à certains élus de la communauté d'agglomération, sur renvoi de l'article L. 5216-4 du CGCT, et de la communauté de communes, sur renvoi de l'article L. 5214-8 du CGCT.

À l'issue de son mandat, le président ou, dans les structures intercommunales de plus de 20 000 habitants, tout vice-président qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé son activité professionnelle salariée, a droit, sur sa demande, à une formation professionnelle et a un bilan de compétences dans les conditions fixées par le titre IX du code du travail.

Lorsque le président ou le vice-président demandent à bénéficier du congé de formation (prévu à l'article L. 931-1 du code du travail) et du bilan de compétences (fixé à l'article L. 931-21 du même code), le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés.

Par ailleurs, à l'occasion du renouvellement général des membres de l'organe délibérant, faisant suite au renouvellement général des membres du conseil municipal, tout président de communauté de plus de 1 000 habitants au moins ou tout vice-président de communauté de 20 000 habitants, ayant reçu délégation de fonction du président qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé d'exercer son activité professionnelle, perçoit sur sa demande une allocation différentielle de fin de mandat s'il se trouve dans l'une des situations suivantes :

- Être inscrit à l'ANPE, conformément aux dispositions de l'article L. 311-2 du code du travail ;
- Avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction élective.

Le montant de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle perçue par l'élu pour l'exercice de ses fonctions et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat. Cette allocation est versée pendant une durée de six mois au plus. ■

Coopération transfrontalière

L'intercommunalité à toutes les échelles ?

Les limites politiques et administratives correspondent de moins en moins aux fonctionnements socio-économiques réels des territoires, notamment en zone transfrontalière. Si le mouvement intercommunal est apparu en France comme l'espace de projet adapté au bassin de vie des Français, peut-il devenir l'un des moteurs de la coopération transfrontalière ?

Fabienne Boucher

Les zones transfrontalières sont des territoires soumis à des interdépendances géographiques, urbaines, démographiques et écologiques fortes où, cependant, les environnements économiques et fiscaux diffèrent de part et d'autre des frontières. Dans un contexte de croissance des flux transfrontaliers, notamment de travailleurs journaliers, ces territoires connaissent une dissociation croissante entre les zones d'emplois, localisées du côté de la frontière où les conditions économiques sont les plus favorables à l'implantation d'entreprises, et les zones résidentielles de l'autre côté de celle-ci. Cette situation génère des besoins spécifiques en matière de services à la population (offre de transport, accueil de la petite enfance…) et d'équipements publics (mise à niveau des infrastructures).

La France métropolitaine, avec ses 2 900 kilomètres de frontières communes avec huit pays, a été le terreau de nombreuses coopérations, plus ou moins formelles, visant à régler ces problématiques, la création des groupements intercommunaux accélérant cette dynamique. En effet, les communautés sont des partenaires incontournables à l'échelle des États riverains, dans la mesure où elles disposent des compétences structurantes susceptibles de mettre en cohérence les politiques territoriales.

L'Union européenne, consciente de l'importance des démarches de coopération transfrontalière, a souhaité soutenir ces initiatives. Dans le cadre de sa politique régionale, la coopération territoriale – désormais l'un des trois objectifs de la politique de cohésion 2007/2013 – voit 75 % de ses moyens dédiés à la coopération transfrontalière. ■

Communauté urbaine de Lille Métropole

Une vision transfrontalière du projet intercommunal

Les acteurs de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ont voulu construire un espace commun au service des citoyens du territoire et de l'intégration européenne. Retour sur plus de quinze ans de coopérations transfrontalière.

F. B.

« Une frontière intimiste » telle est l'expression utilisée par Pierre Mauroy, président de la communauté urbaine de Lille, pour définir la frontière franco-belge. En effet, la frontière, qui traverse l'agglomération n'a jamais été un obstacle aux échanges, ce qui suffit, pour certains, à valider son caractère obsolète. Cependant, pour tout élu local en charge de la gestion d'un territoire frontalier, les législations nationales ne manquent pas de lui rappeler les limites de son champ d'action. Or, même si la coopération transfrontalière est parfois éloignée des priorités des gouvernements nationaux, cet espace franco-belge a su développer avec succès des partenariats et coopérations depuis plus de quinze ans.

Une relation à inventer

Au-delà de l'appropriation de l'espace frontalier par ses habitants, la communauté urbaine a été l'élément moteur de la coopération avec la Belgique. En effet, Pierre Mauroy, ancien Premier ministre et élu à la présidence de Lille Métropole en 1989, a toujours été convaincu que le développement du territoire ne pouvait se baser uniquement sur celui de l'intercommunalité. D'ailleurs, le percement du tunnel sous la Manche et l'arrivée du TGV ont placé Lille au cœur du triangle Paris-Bruxelles-Londres. En parallèle, la perspective du marché unique et le démarrage des programmes INTERREG, encourageant financièrement pour la première fois la coopération transfrontalière, ont amené les acteurs locaux à poser la question de l'organisation de l'espace à l'échelle européenne.

C'est dans ce contexte que la Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) a été mise en place en 1991. Cette association, sans cadre juridique, était un espace de dialogue qui a permis, dans un premier temps, de mettre en place un corpus partagé de données et, dans un second temps, de faciliter le montage et la réalisation de projets. À cet égard, répondant aux besoins concrets des habitants, cinq stations d'épuration franco-belges ont été réalisées à partir de 1990 pour améliorer la qualité des eaux de la Lys et de l'Escaut fortement polluées suite à un passé industriel. Dans le même temps, une nouvelle ligne de bus transfrontalière reliant Wattrelos (France) et Mouscron (Belgique) a permis aux 6 500 usagers hebdomadaires de ne plus subir la rupture de charge qui les obligeait à traverser à pied la frontière pour passer d'un bus à l'autre.

Cette recherche de mutualisation et de réponses appropriées aux attentes de la population a toutefois rapidement révélé ses limites du fait de compétences réparties différemment selon les pays. En effet, l'absence d'une gouvernance réunissant l'ensemble des autorités publiques est apparue comme un obstacle à la coopération transfrontalière. Il fallait un cadre juridique. L'accord de Bruxelles,

© PS

Pierre Mauroy, président de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

signé par le gouvernement français et par les gouvernements belges en 2002, puis le règlement relatif au Groupement européen de coopération territoriale (GECT) adopté en juillet 2006 par l'Union européenne ont créé le système de gouvernance permettant de réunir les échelons administratifs nécessaires à couvrir l'ensemble des problématiques transfrontalières, soit les États, les Régions, les Provinces, le département et les intercommunalités.

Dès juillet 2006, les représentants politiques de ces 14 autorités publiques belges et françaises, sous l'impulsion du président de Lille Métropole, ont mis en place un comité constitutif afin de préparer les textes de convention et de statuts de la future Eurométropole. Le 21 janvier 2008, un arrêté préfectoral

en bref

● **Communauté de communes Erdre & Gesvres**

Salon du livre

Les 5 et 6 avril prochains, la communauté donne le coup d'envoi du 4ème Salon du Livre Jeunesse. Cette rencontre est organisée autour du thème de la « Différence ». Différences culturelles, identités plurielles, respect de l'autre seront le leitmotiv de cette nouvelle édition qui fera écho à la campagne du Conseil de l'Europe « tous différents, tous égaux ».

Contact : contact@cceg.fr

● **Nantes Métropole**

Adoption d'un plan Climat

Après avoir adopté en 2006 son Agenda 21, la communauté urbaine de Nantes Métropole vient de se doter d'un Plan Climat 2008-2010 et lance 15 actions concrètes pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre de son territoire et lutter contre le réchauffement climatique : plantation de 100 hectares de forêts, nouvelles places de stationnement, éco-conception appliquée aux logements sociaux, amélioration des performances énergétiques et thermiques des logements et bureaux, du développement photovoltaïque et du vélo en ville, de l'autopartage, création d'une pépinière écotech… L'objectif : économiser 45 000 tonnes de CO_2 dès 2010, puis 50 000 tonnes chaque année. Cet effort considérable nécessitera la mobilisation de tous : habitants, entreprises et collectivités locales.

Contact : 02 40 99 48 48

● **Communauté de communes de la Vallée de Clisson**

Repères touristiques

Un an après la mise en place des parcours d'interprétation du patrimoine dans le centre historique de Clisson, la communauté de communes poursuit son action en dotant chaque commune d'une ou deux bornes d'interprétation de leur patrimoine.

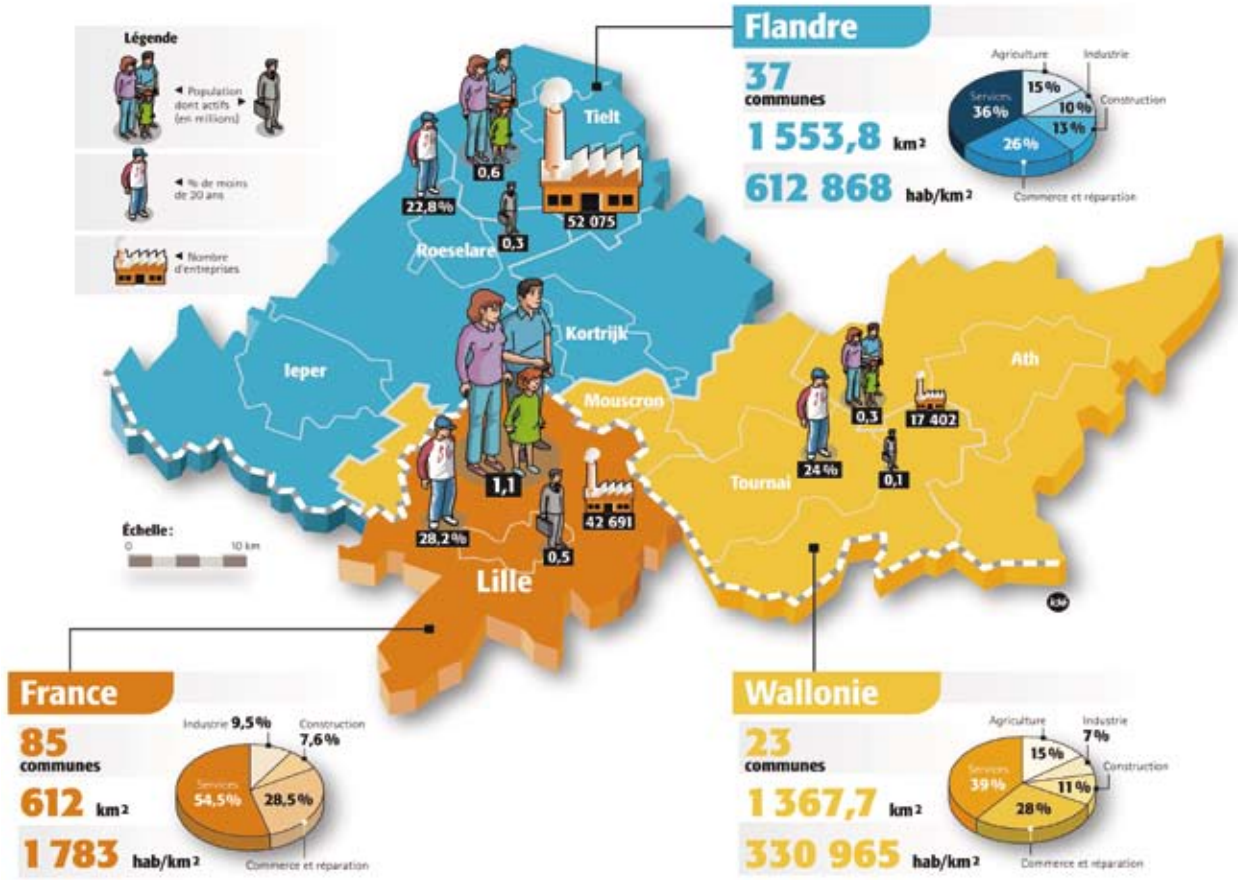
Contact : c.communes@clisson.com

● **Communauté de communes de Cognac**

Un portail économique

Souhaitant dynamiser le développement économique, la communauté a mis en place, via son site internet, un « Portail d'Accueil des Entreprises » afin de faciliter l'implantation de celles-ci et la mise en réseau des entrepreneurs. En présence des élus de la communauté, des réunions rassembleront régulièrement les acteurs locaux du développement économique.

www.cc-cognac.com



Nom	Communauté Urbaine de Lille Métropole
Président	Pierre Mauroy
Nombre de Communes	85
Nombre d'habitants	1 063 498
Situation géographique	Nord-Pas-de-Calais
Date de création	31/12/1966

a créé officiellement le GECT de l'Eurométropole, premier en Europe, devenant ainsi la structure de gouvernance. Une organisation opérationnelle et optimale est en cours de mise en place afin de permettre le développement de projets.

Penser et agir transfrontalier

La rapidité de création du GECT s'explique par la grande maturité de la coopération transfrontalière sur ce territoire qui a bénéficié de l'organisation intercommunale. Preuve de ce succès, la communauté urbaine de Lille Métropole a engagé des projets d'intérêts transfrontaliers sur l'ensemble de ses compétences. Cette volonté politique d'intégrer la composante transfrontalière se décline dès aujourd'hui au travers d'un ensemble d'actions.

Ainsi, dans le cadre du projet de réseau intercommunal de piscines, la communauté urbaine a fait le choix pour l'un de ses équipements, d'agrandir une piscine située côté belge plutôt que de créer un nouveau bassin en France. Cette mutualisation à l'échelle transfrontalière va permettre de passer de 40 000 à 100 000 écoliers français allant apprendre à nager en Belgique. Cette option, qui n'est pas sans poser un certain nombre de questions de maîtrise d'ouvrage ou de fonctionnement est révélatrice de la volonté politique de la communauté urbaine d'avancer dans le sens transfrontalier.

Fin 2008, c'est une passerelle entre la France et la Belgique qui sera réalisée afin de mieux mailler les réseaux de randonnée entre les deux pays. D'autres d'initiatives sont en cours comme des échanges de bonnes pratiques pour la réduction des déchets à la source ou la concertation pour la réalisation de ZAC frontalières.

Cette volonté d'intégration est très importante et elle se décline dans tous les services. Ainsi, y compris dans le domaine des crématoriums, un groupement de commandes, transfrontalier, a permis l'achat en commun de quatre fours et d'équipements de filtration. Au-delà de l'économie réalisée, l'utilisation d'un matériel identique ouvre la porte à une mutualisation de la maintenance.

De façon plus générale, à l'échelle de l'Eurométropole des réflexions sont en cours pour favoriser la mobilité transfrontalière des agents.

À l'aune de la mise en place du GECT, outil de gouvernance et de mise en cohérence qui manquait à une coopération transfrontalière efficace, il est important de noter que la communauté urbaine de Lille Métropole n'a pas seulement axé son action sur la promotion de cet outil institutionnel, mais que parallèlement, elle n'a pas cessé, et continue, d'organiser un travail concret et quotidien sur l'ensemble de ses compétences. ■

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

- Installation officielle de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai : 21 janvier 2008
- 14 partenaires (145 communes) : communauté urbaine de Lille Métropole, 4 arrondissements flamands (Kortrijk, Ieper, Roeselare et Tielt) et 3 arrondissements wallons (Mouscron, Tournai et Ath).
- Organe de gouvernance : GECT
- Président : Pierre Mauroy
- Siège à Lille et services opérationnels en Belgique
- Budget 2008 : 1 million d'euros
- Plus de 2 millions d'habitants
- 10 routes, 2 lignes de TGV et 2 aéroports

Entretien

Jacques Houbart,

Directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière

« Nous avons toujours conseillé de structurer la coopération du côté français sur des bases intercommunales solidaires afin de créer une forme d'équilibre avec les collectivités étrangères et de faciliter l'organisation de réponses concrètes. »

© DR

À l'heure de l'élargissement européen, la coopération territoriale transfrontalière va jouer, de façon très légitime, un rôle de plus en plus important. De quelle façon la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) appuie-t-elle cette territorialisation de l'action européenne ?

La coopération transfrontalière se définit comme des relations de voisinage qui se développent sur des territoires le plus souvent contigus entre collectivités locales de part et d'autre des frontières terrestres ou maritimes. Sur la base de l'expérience de la reconversion industrielle de la sidérurgie lorraine à Longwy et à l'initiative de la DATAR, l'État français a créé, en 1997, la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), qui est présidée aujourd'hui par Pierre Mauroy. Son rôle est de mettre en réseau les porteurs de projet présents sur l'ensemble des territoires frontaliers français et d'organiser l'interface avec les autorités nationales et européennes pour aider les collectivités locales à réaliser leurs projets opérationnels transfrontaliers et à mieux articuler notre territoire national avec ceux des pays voisins.

2007 a marqué les dix ans de la MOT ainsi qu'une nouvelle étape dans la coopération transfrontalière. Simple coïncidence ?

La MOT a toujours œuvré à l'émergence de solutions réglementaires et institutionnelles, tant au niveau national qu'européen. La qualité de son expertise a été relevée tout au long de cette décennie, mais il est vrai que la création du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) représente une forme de reconnaissance de notre action. Cette structure ouvre, en effet, de nouvelles perspectives pour la coopération transfrontalière et peut en accélérer le mouvement. Le GECT, dont nous suivons activement la transposition dans la loi française, est l'outil de gouvernance européen qui manquait. Il offre aux États la possibilité de prendre part à la gouvernance de projets de territoires transfrontaliers, aux côtés des collectivités locales. Cela va ainsi faciliter la mutualisation d'un certain nombre de moyens et d'équipements et la définition de programmes d'actions qui puissent bien répondre aux besoins des habitants.

Les projets transfrontaliers représentent un moyen de relancer l'Europe de façon très concrète au sein de territoires transfrontaliers qui sont autant de creusets de citoyenneté européenne. À travers la création de l'EUROMOT, regroupant trois réseaux européens, nous souhaitons défendre maintenant cette stratégie au niveau de toutes les instances communautaires.

Une étude[1] de la MOT, réalisée en 2004, a mis en évidence une corrélation entre dynamisme transfrontalier et intercommunalité. Comment l'expliquez-vous ?

Le mouvement intercommunal français s'est avéré fondamental dans la coopération transfrontalière, laquelle est un mode d'exercice des compétences des collectivités et non pas de compétences propres. Nous avons toujours conseillé de structurer la coopération du côté français sur des bases intercommunales solidaires afin de créer une forme d'équilibre avec les collectivités étrangères et de faciliter l'organisation de réponses concrètes. Par exemple, face au canton de Genève, la MOT a encouragé les collectivités françaises de la couronne genevoise à se structurer, pour porter les besoins et les intérêts des communautés françaises dans l'aire d'influence de Genève. Neuf communautés et deux départements se sont alors regroupés en une association unique, l'Association régionale de coopération (ARC) pour élaborer avec les Suisses, et en lien avec l'État français, le projet d'agglomération franco-valdo-genevois. C'est à chaque fois cet équilibre qu'il faut trouver sur la base d'une intercommunalité solidaire du côté français pour bâtir une « inter-collectivité » transfrontalière équilibrée qui puisse répondre aux objectifs fixés. ■

Propos recueillis par Fabienne Boucher

1. *Décentralisation et intercommunalité transfrontalière*, MOT, 2004.

Pour plus d'informations : http://www.espaces-transfrontaliers.org

DIACT - CGC - MEDAD - MAEE - INTÉRIEUR

N° 24 - Novembre 2007

Espaces transfrontaliers

La lettre de la mission opérationnelle transfrontalière

Pour une Europe proche des citoyens

Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, président de la MOT

Dans une Europe à la recherche de ses repères et d'une bonne gouvernance face aux défis de la mondialisation, il convient de revenir au sens même de la construction européenne voulue par ses pères fondateurs : faire de l'Europe un espace intégré de prospérité et de paix pour tous ses citoyens. L'Europe est encore trop souvent perçue comme un conglomérat d'États-nations ayant du mal à mettre en œuvre des politiques communes à la hauteur des enjeux d'aujourd'hui et par ailleurs s'immiscant de manière tatillonne dans la vie quotidienne des gens. On comprend pourquoi certains citoyens, quand on les consulte, ne veulent pas de cette Europe-là ! Il faut donc rapprocher l'Europe des citoyens et pour cela la coopération transfrontalière est une chance extraordinaire donnée aux collectivités locales de bâtir des projets de territoires transfrontaliers, pour apporter des réponses concrètes aux besoins des habitants, facilitant ainsi la naissance d'une véritable citoyenneté européenne. C'est tout là le sens de mon engagement en tant que Président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Encore faut-il maintenant convaincre les Etats et l'Union européenne de soutenir fortement à l'avenir ce mouvement. C'est ce que nous nous efforcerons de faire lors de notre colloque de Lille des 8 et 9 novembre 2007 auquel je vous convie aujourd'hui.

La création de l'EUROMOT

Le 8 novembre 2007 à Lille, lors du colloque européen « Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien », la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), Eixo Atlántico[1] et City Twins[2] signent une convention de coopération marquant leur décision commune de constituer un réseau européen d'autorités locales transfrontalières : l'EUROMOT.

Tornio/Haparanda, villes jumelles appartenant au réseau City Twins, à la frontière entre la Finlande et la Suède.

Un message politique à porter

Les territoires transfrontaliers, territoires vécus et bassins de vie qui génèrent chaque jour des flux importants, sont des lieux privilégiés de convergence des politiques nationales et de l'apprentissage d'une « citoyenneté européenne ». Ils constituent également des vecteurs puissants d'intégration des frontières internes et de pacification des frontières externes de l'Europe. Pour favoriser leur développement dans une approche territoriale intégrée, il est important que les Etats et l'Union européenne renforcent leurs politiques à leur égard.

L'EUROMOT

La capitalisation et l'échange de pratiques entre autorités locales sont également primordiaux pour soutenir les territoires engagés dans la coopération transfrontalière. Dans ce cadre, l'objectif de l'EUROMOT est de constituer un réseau européen solide pour réunir les autorités locales et collaborer de manière plus efficace avec les institutions nationales et européennes. Ses activités seront l'assistance opérationnelle aux projets, les études, la formation et la recherche en matière de coopération transfrontalière, la mise en réseau et l'interface à la fois politique et technique du niveau local au niveau européen.

L'alliance stratégique avec l'ARFE

Une alliance stratégique sera également signée le 8 novembre 2007 entre la MOT, dans la perspective de l'EUROMOT, et l'Association des régions frontalières européennes (ARFE). Cette alliance vise à couvrir les différentes échelles géographiques (locales/régionales) pour peser plus efficacement sur les orientations nationales et communautaires en matière de coopération transfrontalière. ■

1. Eixo Atlántico : réseau de villes frontalières impliquant le Nord-Portugal et la Galice en Espagne.
2. City Twins : réseau de villes jumelles impliquant l'Allemagne, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie, la Suède, la Finlande et la Russie (projet Interreg IIIC).

SOMMAIRE

Dossier : Programmation européenne 2007-2013 : les nouveautés pour la coopération transfrontalière ..... p. 2-3
L'actualité : La MOT a 10 ans ..... p. 4

en bref

● Communauté urbaine de Bordeaux
Retard sur le projet du Zénith

© YVES

Pour s'être impliqué fortement dans le projet de réalisation d'un équipement culturel de grande capacité, dès son accession à la présidence de la communauté urbaine, Vincent Feltesse souhaite anticiper un éventuel retard en la matière. Le 6 février, il a rencontré le conseiller au ministère de la Culture afin de rappeler le nécessaire consensus autour de ce projet. Il souhaite également rappeler que la candidature de Bordeaux comme capitale européenne de la culture en 2013 n'en rend que plus urgente la réalisation d'un grand équipement de spectacle vivant.
www.bordeaux-metropole.com/forums/contact.asp

● Communauté de communes de Montesquieu (33)
Le cheval pour l'entretien des cours d'eau

Avec plusieurs kilomètres de cours d'eau à entretenir, la communauté de communes de Montesquieu (canton de La Brède) effectue fréquemment des travaux permettant d'améliorer de la qualité des rivières. Le débardage du bois en forêt avec des chevaux est, par nature, une démarche de développement durable : efficacité économique, préservation de l'environnement. La méthode de débardage par les chevaux est pratiquement invisible : pas de sentier disgracieux, pas d'ornière, pas de tassement des sols, pas de dégradation des arbres restés sur pied. Sur ce type de travaux d'entretien, la communauté a confié la réalisation à l'association Arcins Environnement Services, à Bègles, qui aide les personnes éloignées de l'emploi à se réinsérer.
Contact : 05 57 96 01 20
www.cc-montesquieu.fr

Source : Newspress pour l'AdCF

Fusion d'intercommunalités

Caux vallée de Seine… ou l'émergence d'un véritable prototype communautaire

Née le 1er janvier 2008 de la fusion de trois communautés de communes (Port-Jérôme, Caudebec-en-Caux/Brotonne et du Canton de Bolbec), la communauté de communes Caux vallée de Seine permet de faire émerger un nouveau type de communauté… Un modèle ?

Emmanuel Duru

67 000 habitants, 47 communes membres, 74 conseillers communautaires, 262 agents, près de 15 compétences inscrites aux statuts… Au-delà des chiffres, les qualificatifs ne manquent pas face à la naissance de la nouvelle communauté de communes Caux vallée de Seine : « un exemple », « un modèle », de l'avis de tous ; « une véritable Ferrari intercommunale », ont même osé certains observateurs avisés des questions territoriales… Quoi qu'il en soit, c'est bien d'intercommunalité dont il s'agit, et d'une intercommunalité à la pointe des dernières recommandations gouvernementales en termes de rationalisation et de renforcement de la cohérence des structures de coopération.

Née de la fusion, le 26 novembre dernier, de trois communautés de communes, « Caux vallée de Seine » (CVS) a réuni son premier conseil communautaire le 4 décembre 2007 pour un exercice effectif des compétences fixé au 1er janvier 2008. Si l'habillage institutionnel de ce projet de territoire impressionne par sa solidité et son caractère novateur, et que l'expression d'« intercommunalité par le haut » s'adapte parfaitement à l'hypothèse de la CVS – tant il est vrai que ses statuts illustrent son caractère particulièrement intégré – la nouvelle entité se trouve confrontée, en pratique, à un certain nombre de difficultés. En effet, une telle ambition, en termes de périmètre et de compétences, s'accorde parfois difficilement avec des cadres juridiques hérités, pour l'essentiel, de la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992.

Les limites de la loi ATR

En premier lieu, la procédure de fusion a nécessité l'harmonisation des statuts des trois communautés. De nombreuses réunions de travail ont été organisées à cette fin, mais compte tenu de la complexité de l'opération, les statuts de la CVS qui en ont résulté ne sont que des statuts « de création », destinés à être révisés à plusieurs reprises dans les années à venir afin de les affiner au regard de leur application. De plus, l'exercice obligatoire de définition de l'intérêt communautaire impose, pour un grand nombre des compétences transférées, un passage systématique devant les conseils municipaux. Or, ainsi que le souligne Vincent Pierrard, chargé de mission auprès de la direction générale en charge des relations avec les communes, « la mobilisation renouvelée des 47 conseils municipaux dans ce cadre pourrait conduire à un certain essoufflement de ces derniers. Elle engendre de surcroît une certaine lourdeur de gestion administrative et une perte de temps importante : les conseils municipaux des petites communes sont souvent assez espacés, leur date n'est pas toujours connue à l'avance… ».

© CVS

Les membres du bureau de Caux vallée de Seine.

En second lieu, la sortie des syndicats antérieurement présents sur le territoire ne va pas sans poser un certain nombre de questions. En effet, la CVS s'est donné pour objectif la constitution d'un service intercommunal d'eau potable et d'assainissement unique et harmonisé sur l'ensemble de son territoire. Ainsi, la prise de compétence « eau et assainissement » s'est faite de manière concomitante à la fusion des trois communautés. Cette démarche doit lui permettre de rationaliser et d'optimiser le service rendu en termes de qualité et de coût, par le biais de la réalisation d'économies d'échelle et de l'acquisition d'un véritable pouvoir de négociation avec les délégataires. Or, si la fusion a effectivement produit des effets bénéfiques en termes d'efficience de l'action publique locale, en rendant possible la disparition de huit syndicats devenus sans objet, le régime juridique propre aux communautés de communes empêche toutefois la CVS d'aller au bout de son ambition. En effet, la mise en œuvre du mécanisme de représentation-substitution, applicable à l'ensemble des compétences, aboutit au maintien de la présence de la CVS au sein de cinq structures de coopération sans fiscalité propre.

À l'observation de ces contraintes juridico-institutionnelles, on ne peut s'empêcher d'établir un lien avec les récentes conclusions du 20e rapport relatif au contrôle de légalité remis en début d'année au Parlement. Le gouvernement, auteur du rapport, n'hésite pas à reconnaître que les « difficultés rencontrées par les communautés reposent toutes sur le souci de pouvoir introduire plus de souplesse dans le fonctionnement de ces structures » !

La situation dans laquelle se trouve placée la CVS illustre parfaitement ces propos.

Dépasser le cadre des « vœux »…

Ce constat est d'autant plus dommageable que la CVS, sur le plan institutionnel, s'inscrit pleinement dans la réalisation des objectifs fixés aux acteurs locaux par l'État à la suite du rapport de la Cour des comptes de novembre 2005 (*L'intercommunalité en France*). Dans la droite ligne des recommandations émises par les sages de la rue Cambon, le ministre de l'Intérieur avait transmis à chacun de ses préfets, le jour même de la présentation officielle du rapport, une circulaire dite de « relance de la coopération intercommunale » encourageant vivement les fusions de communautés, la suppression des syndicats et toute autre mesure utile pour favoriser des cadres de coopération renforcés et cohérents…

Espérons que ces « encouragements », auxquels ont répondu jusqu'à présent favorablement les élus locaux, puissent être à l'avenir accompagnés des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable gouvernance intercommunale et à un exercice effectif des compétences. Car, à y regarder de plus près, il semblerait bien que la communauté de communes Caux vallée de Seine, véritable « prototype communautaire », revête à bien des égards les caractéristiques essentielles de la fameuse « communauté territoriale », parangon de l'intercommunalité pour les prochaines années.

© CVS

Vue aérienne du futur parc "Eana"

► Caux vallée de Seine

Se dessiner un territoire d'avenir

© CVS - EANA

En fusionnant trois communautés, Caux vallée de Seine atteint la « taille critique ». Mais pour quoi faire ?

Philippe Schmit

Née en janvier dernier de la fusion des communautés de communes de la région de Caudebec-en-Caux/Brotonne, de Port-Jérôme et du canton de Bolbec, la communauté de communes Caux vallée de Seine (CVS) entend jouer une carte nouvelle dans le paysage institutionnel de la Haute-Normandie.

Être assez grand

Jean-Claude Weiss, qui préside aux destinées de cette nouvelle communauté, donne le ton : « La communauté – 67 000 habitants pour 47 communes – générée par la fusion pèse plus que Dieppe ou Elbeuf. Son poids démographique est désormais comparable à celui de l'agglomération d'Évreux. Or, demain, l'État ne contractualisera plus qu'avec les entités d'envergure. Si on veut attirer un certain nombre de financements, on doit atteindre cette taille ». À mi-chemin entre Rouen et Le Havre, le territoire a des atouts à faire valoir dans ce concert régional et souhaite être reconnu comme un pôle d'équilibre intermédiaire et complémentaire entre ces deux métropoles portuaires.

Le trésor du foncier

Entre les ponts de Tancarville et de Brotonne, la plaine alluviale de Port-Jérôme est un site économique majeur de la Basse-Seine. Sur un millier d'hectares s'étend le vaste complexe pétrochimique de 5 000 emplois, poumon de ce bassin de vie dont la nouvelle communauté épouse désormais harmonieusement et judicieusement les limites. Il revient à la CVS de relever un double défi. Il lui faudra, d'une part, accompagner la lointaine mais inéluctable reconversion de ce pôle, qui accueille des entreprises aujourd'hui spécialisées dans les activités de raffinage et de production d'huiles ou autres polymères, et que les enjeux pétroliers mondiaux ne manqueront pas d'affecter. Il lui revient, d'autre part, la charge d'aménager et de valoriser un véritable trésor foncier.
Caux vallée de Seine est, en effet, la première réserve foncière de la région. Les extensions du site sont déjà prévues : à l'ouest, Port-Jérôme II, une ZAC de 350 hectares, est déjà lancé pour un coût de 30 millions d'euros ; à plus long terme, Port-Jérôme III devrait naître, à l'est, sur quelque 200 hectares. La CVS devient ainsi un territoire capable d'offrir des parcelles de très grande taille bénéficiant d'une desserte trimodale (le fer, le fleuve, la route) : une richesse d'une valeur inestimable que la nouvelle communauté entend préserver, organiser et valoriser.

Être le nouveau pôle économique entre Le Havre et Rouen

L'enjeu est le positionnement stratégique. Il faut être complémentaire de Rouen, qui connaît des restructurations urbaines importantes (les installations portuaires de Port-Jérôme sont gérées par le port autonome de Rouen). Mais il convient aussi de s'inscrire dans la dynamique havraise de Port 2000, sans pour autant voir les disponibilités foncières absorbées par des activités logistiques davantage créatrices de flux que d'emplois. Les élus de la CVS entendent faire de leur territoire industriel un pôle régional des énergies renouvelables et des écomatériaux. Réunis dans cette nouvelle communauté de projet, ils espèrent peser plus efficacement contre une orientation logistique excessive. Pourtant l'État, à travers la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de la Basse-Seine approuvée en juillet 2006, la préconise clairement. L'enjeu est donc de se placer comme un acteur majeur dans le cadre de l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement territorial (SRADT) et des négociations des politiques contractuelles.

Être suffisamment petit

Si la CVS atteint la taille critique, « le territoire reste assez petit pour qu'il touche tout le monde. On peut encore jouer la proximité en comptant moins de 70 000 habitants », souligne Jean-Claude Weiss. Les compétences de proximité (petite enfance, action sociale, insertion, culture) s'inscrivent pleinement dans le projet du territoire et bénéficient désormais, pour leur mise en œuvre, de compétences et d'atouts capitalisés sur chacune des communautés préexistantes. « Caux vallée de Seine entend articuler harmonieusement qualité de vie et développement, et conjuguer ambition et solidarité ». Elle souhaite d'ailleurs promouvoir ses atouts non industriels et réhabiliter son image. Eana, le parc de loisirs sur le développement durable, qui ouvrira ses portes en juillet 2008 après un investissement de 27 millions d'euros, sera la locomotive touristique auprès de laquelle s'engagera plus fortement la diversification équilibrée du territoire.
De très nombreuses réunions publiques sur des thèmes variés, des rencontres d'étudiants, des rendez-vous sur les marchés ont permis de mobiliser bien au-delà de la sphère des élus et des acteurs institutionnels pour construire cette nouvelle communauté rurale et industrielle sur la base d'un projet partagé. Il lui assure une base solide. Gagnera-t-elle, avec ces atouts, ses lettres de noblesse dans la cour régionale ou le statut de communauté de communes – qu'elle conserve malgré ses 67 000 habitants – lui restera-t-il préjudiciable ? ■

© CVS

en bref

● **Communauté de communes de Freyming-Merlebach**

Tous à vélo

Un schéma de 14 pistes cyclables vient d'être voté par la communauté de communes, il s'inscrit dans le projet transfrontalier « VELO VISAVIS ». Il contribuera à la réalisation d'une très grande boucle entre la Moselle-Est et la Sarre.
Contact : 03 87 00 21 50
ccfm@cc-freyming-merlebach.fr

● **Communauté d'agglomération de Montpellier**

Redécouverte d'une cité de l'Afrique romaine

**Le musée archéologique de Montpellier Agglomération s'est associé à l'Institut national du patrimoine, à l'Agence de mise en valeur et de protection du patrimoine de Tunis et à l'Institut national d'histoire de l'art (Paris) pour préparer cette exposition temporaire présentant 129 objets en provenance du site archéologique d'Oudhna et du musée national du Bardo à Tunis. Dès la fin du XIX^e siècle, de grands travaux archéologiques révèlent peu à peu l'importance de la ville d'Oudhna-Uthina durant l'Antiquité : temple, monuments de spectacles, citernes et aqueducs, somptueuses maisons privées richement décorées…
Le but de l'exposition est d'évoquer le résultat des fouilles grâce à la présentation d'une sélection de 129 objets (le confort de la maison, la gestion de l'eau, la religion, le théâtre, les gladiateurs et les chasses…), mais également de montrer l'apport des archives à la connaissance scientifique du site.**
Contact : 04 67 13 60 00
www.montpellier-agglo.com

● **Communauté de communes du Sud Est du Pays Manceau**

Enfance et jeunesse

Après plus de trois années d'un travail collaboratif qui a mobilisé élus, associations, parents et professionnels, la communauté de communes est aujourd'hui responsable des activités « Temps Libre » des 3/17 ans sur son territoire. Tous les enfants ont ainsi accès au service « Enfance Jeunesse » proposant un ensemble d'activités sportives et culturelles. Le dispositif est opérationnel depuis le 1er janvier.
Contact : communauté.communes@sudestmanceau.com

● **Communauté de communes du pays de Lunel**

Recyclage

Soucieuse de la préservation de l'environnement, la communauté de communes imprime son mensuel intercommunal « 13 en avant » sur papier 100% recyclé, avec des encres végétales.
Contact : 04 67 83 87 00

Le droit individuel à la formation

© DR

Une avancée de taille pour les agents territoriaux

Déjà inscrit dans le code du travail pour les salariés depuis la loi du 4 mai 2004, un DIF est instauré pour les agents de la fonction publique territoriale. Un sujet d'actualité, puisque l'utilisation de ce nouveau moyen d'accéder à une formation prévue dans le plan de l'administration territoriale est possible depuis le 21 février.

Paul de Vaublanc, chargé d'études à la direction juridique-observatoire, Centre-Inffo

Un agent – à temps complet – peut, depuis le 21 février, demander à bénéficier du droit individuel à la formation (DIF) à la condition d'avoir une ancienneté d'au moins une année, temps nécessaire pour acquérir 20 heures de DIF. Les droits acquis annuellement peuvent être cumulés sur une durée de six ans. Au terme de cette durée, et à défaut de son utilisation en tout ou partie, le DIF reste plafonné à 120 heures.

Les formations envisageables

Afin que l'agent puisse faire valoir son droit individuel à la formation, les actions de formation qu'il se propose de suivre doivent être inscrites au plan de formation et relever soit d'une formation de perfectionnement, soit d'une formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique. Le législateur a, en effet, souhaité limiter le DIF aux seules formations présentant une utilité professionnelle directe pour les collectivités.

DIF-FPT : les principes

- **Tout agent (titulaire ou non) = 20 h/an cumulable sur six ans (limite 120 h).**
- **actions inscrites au plan et relatives aux:**

> **Formations de perfectionnement: développement ou acquisition de compétences.**
> **Formations de préparation aux concours.**
> **Actions de lutte contre l'illettrisme si prévues dans une de ces deux formations.**

Formation présentant une utilité directe pour l'administration territoriale.

Les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française peuvent également être suivies dans le cadre du DIF, dans la mesure où elles sont prévues dans le plan de formation au titre de la formation de perfectionnement ou de la formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique.

Il appartient donc à l'agent de faire une demande de DIF. L'administration dispose d'un délai de deux mois pour répondre: son silence vaut acceptation. Le refus de l'administration ne peut donc être qu'explicite.
En cas d'accord, le choix de l'action de formation envisagée est arrêté par convention conclue entre le fonctionnaire et l'autorité territoriale. Cette dernière est transmise par l'autorité territoriale au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).
En cas de désaccord pendant deux années consécutives, l'agent bénéficiera d'une priorité d'accès aux actions de formation équivalentes organisées par le CNFPT.

Pendant ou hors temps de travail

L'autorité territoriale détermine, après avis du comité technique paritaire, si et dans quelles conditions le droit individuel à la formation peut s'exercer en tout ou partie pendant le temps de travail.
Lorsque la formation est dispensée hors temps de travail, l'autorité territoriale verse à l'agent une allocation de formation (AF) égale à la moitié du traitement horaire pour la durée de la formation.

Caractéristiques du DIF

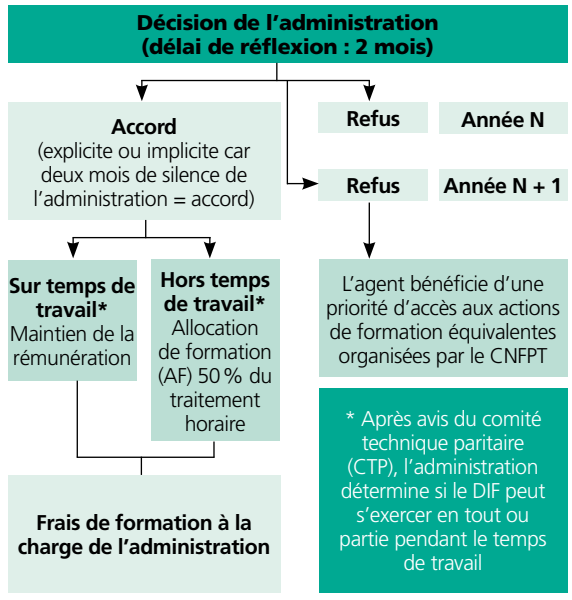
• La transférabilité

Le DIF antérieurement acquis par un fonctionnaire reste invocable devant toute personne morale de droit public auprès de laquelle il vient d'être affecté.

• L'anticipation des droits

Les fonctionnaires peuvent – avec l'accord de leur administration – utiliser par anticipation un nombre d'heures supplémentaires au plus égal à la durée acquise. La durée totale utilisée grâce à cette disposition ne peut dépasser 120 heures.
L'utilisation par anticipation du DIF ne peut intervenir qu'après signature d'une convention entre le fonctionnaire et l'autorité territoriale. Cette convention stipule la durée de l'obligation de servir à laquelle s'astreint l'agent intéressé, durée qui correspond au temps de service requis pour l'obtention du DIF ayant fait l'objet d'une utilisation anticipée. ■

Demande d'utilisation du droit au DIF par l'agent territorial


Décision de l'administration
(délai de réflexion : 2 mois)
Accord
(explicite ou implicite car deux mois de silence de l'administration = accord)
Refus
Année N
Refus
Année N + 1
Sur temps de travail*
Maintien de la rémunération
Hors temps de travail*
Allocation de formation (AF) 50 % du traitement horaire
L'agent bénéficie d'une priorité d'accès aux actions de formation équivalentes organisées par le CNFPT
Frais de formation à la charge de l'administration
* Après avis du comité technique paritaire (CTP), l'administration détermine si le DIF peut s'exercer en tout ou partie pendant le temps de travail

La fonction publique territoriale, le DIF et les textes:
- Loi n° 2007-209 du 19.2.07 relative à la FPT (JO du 31.2.07).
- Décret no 2007-1845 du 26 décembre 2007 (JO du 29.12.07).
- Circulaire du 16 avril 2007.

Mutualisation des services

Le gouvernement continue de faire pression sur la Commission européenne

Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, a récemment eu l'occasion de présenter les arguments que le gouvernement fait valoir auprès de la Commission européenne pour défendre la mise à disposition des services communaux au profit des communautés.

Emmanuel Duru

Interrogée sur ce point par le député Marc le Fur, la ministre a confirmé que, pour les autorités françaises, ces conventions de mise à disposition n'entrent pas dans le champ d'application des directives 2004/17/CE et 2004/18/CE relatives aux procédures de passation des marchés publics (Q 10389 ; rep. min. 08/01/2008 p. 203).
Dans sa réponse du 8 janvier dernier, la ministre rappelle que, lors des échanges préalables à l'avis motivé que la Commission a adressé à la France le 27 juin 2007, le gouvernement s'est efforcé de démontrer que la mise à disposition de services d'une commune membre au profit d'une communauté n'est qu'une modalité d'organisation interne de l'administration locale. Destinée à optimiser la mise en œuvre des transferts de compétences au profit des organismes de coopération locale, elle est sans incidence sur le fonctionnement du marché intérieur, dans la mesure même où cette réorganisation administrative est effectuée hors marché. En effet, dans ce cas de figure, il ne s'agit pas pour les communes d'intervenir en qualité de prestataires de services d'une communauté, mais de formaliser un mode d'organisation interne de l'administration locale (par mutualisation des moyens) et d'en définir les modalités de fonctionnement.
Le gouvernement entend continuer de défendre ce point de vue. Il a ainsi officiellement répondu en ce sens le 30 août 2007 à l'avis motivé de la Commission.
En complément de cette analyse, le gouvernement a également tenu à souligner que l'enjeu de ce dossier dépassait largement la simple application de la réglementation communautaire de la commande publique. Ainsi considère-t-il que « la remise en cause de ce mécanisme affecterait profondément l'équilibre institutionnel de l'intercommunalité en France et, partant, l'un des axes majeurs de la politique d'organisation et d'aménagement du territoire depuis trois décennies ».
Reste désormais à connaître les suites que le collège des infractions de la Commission européenne entend donner à ce dossier… ■

► Les outils de la compétence « fonctionnement des écoles »

De quelques méandres juridiques… (partie II)

Le mois dernier *Intercommunalités* a publié la première partie de l'analyse juridique de la compétence « Fonctionnement des écoles », une compétence distincte de celle relative à la gestion des bâtiments scolaires et dont l'exercice, par la collectivité, impacte également les établissements privés. Ce deuxième volet porte sur l'impact du transfert aux communautés du fonctionnement des écoles publiques.

© SXC

Le transfert du fonctionnement des écoles publiques à l'échelon communautaire se distingue de celle relative à la gestion des bâtiments scolaires.

Damien Christiany

Le transfert du fonctionnement des écoles publiques à l'échelon communautaire s'établit sur le fondement de l'article L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il s'agit d'une compétence facultative des communautés qui peuvent l'exercer de manière partagée ou de manière exclusive. Le choix est offert puisque la gestion d'une compétence facultative est considérée comme plus souple en raison, notamment, de l'absence de définition de l'intérêt communautaire.

Le transfert du fonctionnement des écoles publiques entraîne les conséquences traditionnelles que l'on connaît sur la gestion juridique et financière des moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de la compétence, mais également sur la gestion administrative qui encadre notamment l'obligation de scolarité des écoliers et leur affectation au sein des établissements scolaires de premier degré.

Il faut également indiquer que cette compétence se distingue de celle relative à la gestion des bâtiments scolaires[1].

Selon les communautés…

L'article L. 5214-16 du CGCT précise que la communauté de communes peut exercer une compétence optionnelle en matière de « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ». Cette compétence est ainsi exercée au titre des compétences optionnelles de la communauté de communes[2].

En revanche, les articles L. 5216-5 et L. 5215-20 du CGCT, relatifs respectivement aux compétences transférées à la communauté d'agglomération et à la communauté urbaine, ne font pas mention de façon expresse de la possibilité pour ces structures d'exercer une compétence en matière d'équipements scolaires. En l'absence de toute référence légale, la prise de compétence s'établira nécessairement par la procédure « d'extension des compétences », fixée à l'article L. 5211-17 du CGCT, et revêtira alors la qualification de « compétence supplémentaire », considérée comme telle dans les statuts de la communauté.

L'article L. 5215-20 du CGCT dispose que l'entité intercommunale doit intervenir en matière de lycées et collèges, dans les conditions fixées par le Code de l'éducation, ainsi qu'en matière de construction, d'aménagement, de gestion et d'entretien de bâtiments socioéducatifs reconnus d'intérêt communautaire. La communauté urbaine pourra aussi intervenir en matière d'équipements scolaires préélémentaires et primaires au titre de ses compétences supplémentaires.

Investissement et fonctionnement

La déclinaison des actions en matière de gestion des bâtiments scolaires, d'une part, et de fonctionnement des écoles, d'autre part, ne sous-entend pas que le législateur a autorisé la scission entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. S'agissant de compétences distinctes, ces deux actions, lorsqu'elles sont transférées à l'échelon communautaire, ne peuvent faire l'objet d'une gestion sécable. Il s'agit, en réalité, de l'application tout à fait traditionnelle du principe d'exclusivité.

Les transferts liés

Le transfert de la compétence relative au fonctionnement des écoles publiques, fondée sur l'article 87 de la loi du 13 août 2004 et rattachée aux compétences facultatives des structures intercommunales, emporte également de notables conséquences, notamment en ce qui concerne les personnels scolaires communaux et les moyens matériels affectés à l'exercice de la compétence.

Le fonctionnement des écoles publiques peut s'apparenter au « service des écoles ». Il concerne notamment l'acquisition du mobilier et des fournitures, et surtout la gestion des personnels de service et des agents territoriaux spécialisés des écoles primaires (ATSEM).

Concernant la situation des ATSEM, ces derniers ont vocation à faire l'objet d'un transfert à l'échelon intercommunal. Ce transfert s'établit sur le fondement de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, en vertu duquel « les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré (…) sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ».

La situation peut apparaître plus délicate pour les personnels de service. En effet, ces personnels peuvent occuper, au sein des communes, d'autres tâches que celles ayant trait à l'entretien des bâtiments scolaires.

Dans cette hypothèse, communes et intercommunalités peuvent s'engager dans la voie de la mise à disposition de services par la conclusion d'une convention de mise à disposition qui obéit aux prescriptions de l'article L. 5211-4-1 II du CGCT.

Les biens (mobiliers, fournitures) nécessaires à l'exercice de la compétence sont, quant à eux, mis à disposition de la communauté, sur le fondement des articles L. 1321-1 et s. du CGCT.

L'impact de l'intercommunalité éducative

La substitution des communes membres par l'intercommunalité dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence transférée se traduit par une redéfinition du territoire d'accueil et de résidence des enfants scolarisés. En vertu de l'article L. 212-8 du Code de l'éducation, le territoire de l'intercommunalité est assimilé au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence des élèves scolarisés.

Tout d'abord, pour les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune d'elles est déterminé par délibération du conseil municipal. Dans la situation où le fonctionnement des écoles est assuré à l'échelon intercommunal, la fixation de la carte scolaire pour les élèves des classes maternelles et primaires est établie par l'organe délibérant de la structure intercommunale. Le rôle du président de l'intercommunalité s'établit par analogie avec les dispositions applicables aux maires des communes concernées.

Aussi, chaque année, à chaque rentrée scolaire, le président doit dresser la liste de tous les enfants résidant sur le territoire intercommunal qui sont soumis à l'obligation scolaire. Cette liste scolaire permet d'établir le certificat d'inscription des élèves nécessaire à leur inscription définitive, qui précise l'école qu'ils doivent fréquenter. ■

1- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

La substitution des communautés aux communes dans les droits et obligations à l'égard des établissements privés sous contrat

L'exercice de la compétence en matière de fonctionnement des écoles publiques induit, pour les intercommunalités directement concernées, de se substituer également aux communes membres dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'État l'un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12 du Code de l'éducation. Cette disposition, introduite par l'article 87-II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, est venue créer un nouvel article L. 442-13-1.

1. Réponse n° 21478, JO Sénat du 4 mai 2006.
2. Il faut cependant indiquer que l'article L. 5214-23-1 du CGCT ne prévoit pas l'exercice de la compétence « bâtiments scolaires » pour les communautés de communes à dotation d'intercommunalité bonifiée.

Meilleurs vœux des territoires 2008

L'affirmation du développement durable

Pour leur 4e édition, les « Meilleurs vœux des territoires » ont distingué deux communautés en raison de la qualité et de la créativité de leur carte de vœux : la communauté de communes du Pays de Romans et la communauté d'agglomération de Castres-Mazamet. Félicitations à ces deux membres historiques de l'AdCF.

Bettina Gillet

Comme chaque année, généralement à l'automne, le président de l'exécutif local « commande » à son directeur de communication ou à ses collaborateurs de cabinet « une bonne idée pour la carte de vœux ». Exercice périlleux pour ces derniers, puisque la carte de veux doit permettre d'adresser aux citoyens et aux partenaires un message fort de la collectivité tout en restant festive. Mais comment innover dans le cadre d'un espace de communication aussi restreint ? C'est en raison de cette difficulté que Territoires publics et ses partenaires[1] ont décidé de créer, il y a maintenant quatre ans, le concours « Meilleurs vœux des territoires » afin de récompenser les collectivités qui ont fait preuve d'originalité et d'imagination pour cet exercice de fin d'année.

Les tendances 2008

Si les collectivités font montre chaque année, dans ce domaine, d'un professionnalisme croissant, leur créativité suit l'air du temps… Or, cette année, contexte planétaire oblige, le développement durable a été l'honneur et les cartes se sont majoritairement parées de bleu et de vert. Autre tendance 2008, l'impressionnante quantité de cartes de vœux qui ont affiché une photographie originale, ce qui a incité les organisateurs à créer un prix autour de ces photos ; enfin, la carte de vœux multimédia progresse. Il est vrai que cette croissance accompagne celle de l'équipement des collectivités en TIC. Selon le baromètre 2007 AdCF/E.conception[2], 80 % des communautés devraient, en effet, être équipées de sites Internet d'ici à fin 2008. ■

L'œil intercommunal du jury

Si les cartes de vœux des différentes catégories de collectivités reflètent les « tendances » du moment du monde de la communication et du graphisme (l'orangé dominant il y a deux ans, le développement durable et le retour au naturel cette année), les communautés proposent, selon les millésimes, des facteurs dominants qui leur sont propres.

La figuration du périmètre communautaire et des communes qui le composent a progressivement laissé place à la mise en scène des compétences, puis à la déclinaison de l'idée de mutualisation. Histoire institutionnelle courte, une ère de « dixième anniversaire » se clôt pour les communautés de communes, mais s'ouvre de 2009 à 2012 pour les agglomérations.

S'agissant du cru 2008, tout en félicitant les lauréats et les nominés, nous devons constater, par comparaison avec les autres catégories de collectivités en compétition, une moindre créativité des communautés. De fait, les communes, privées du recours paresseux aux réalisations de l'équipe municipale pour cause de renouvellement, ont déployé des efforts d'imagination qui se sont révélés payants.

Comptons sur les communautés pour relever le gant en 2009 et, peut-être, investir massivement le champ encore délaissé de la création d'une carte de vœux électronique originale, complément et non simple déclinaison de la version papier.

Olivier Abuli, secrétaire général de l'AdCF et membre du jury.

MEILLEURS VŒUX DES TERRITOIRES 2008

- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « petites villes »**
  Ville de Claye-Souilly
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « villes moyennes »**
  Ville d'Issy-les-Moulineaux
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « grandes villes »**
  Ville de Montreuil
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « régions »**
  Conseil régional des Pays de la Loire
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « départements »**
  Conseil général du Cantal
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « communauté de communes »**
  Pays de romans
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « communauté d'agglomérations »**
  Communautés d'agglomérations Castres-Mazamet

5 GRANDS PRIX

- Meilleurs vœux 2008 - **Prix d'excellence**
  ville de Bondy
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix du jury**
  Ville de Lannion
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « coup de cœur »**
  Féderation nationale des CAUE
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « multimédia »**
  Conseil général du Val de Marne
- Meilleurs vœux 2008 - **Prix « photo »**
  Ville de Gif-sur-Yvette

Gérard Chaumontet,
président de la Communauté de Communes du Pays de Romans
et le conseil communautaire
ont le plaisir de vous adresser leurs
meilleurs vœux pour 2008
pays de Romans
Meilleurs Vœux
2008

1. Coorganisateurs : Territoires publics, *La Gazette des Communes*, le Forum pour la gestion des villes / Partenaire institutionnel : l'Adcf / Partenaires entreprises : Sofres, Chèque déjeuner, Bouygues Télécom, Photononstop/ Partenaires média : *les Échos région, Stratégie, La Gazette des Communes, Courrier des maires, Intercommunalités* / Et les autres : IDCommunes, Association des communicants territoriaux.
2. publié dans *Intercommunalités* du mois de janvier 2008 et sur : www. adcf.org

Période électorale, *Marco* et les outils de communication institutionnelle

À l'approche des élections municipales, la communication institutionnelle des communautés est un exercice délicat, puisque strictement réglementé par le Code électoral. Sur la plateforme d'échanges d'expériences entre adhérents de l'AdCF, « Marco », plusieurs communautés ont évoqué les outils de communication qu'elles utilisaient durant cette période pour diffuser l'information institutionnelle.

Élise Couchouron

Avec sa diffusion large et son coût réduit, le site Web est le concurrent direct du support papier. Les communautés d'agglomération et de communes ayant répondu à l'enquête Marco déclarent d'ailleurs le privilégier pour diffuser l'information à vocation institutionnelle.

Cette préférence est confirmée par le Baromètre 2007 de l'AdCF, qui souligne que 80 % des communautés devraient s'équiper d'un tel site d'ici la fin 2008[1].

Si le site web est un outil de communication désormais banalisé au sein des communautés, le contenu diffère profondément d'une collectivité à une autre. Au départ, à vocation plutôt institutionnelle (présentation du territoire intercommunal, présentation des compétences de la communauté, etc.), le site Internet abrite désormais les informations pratiques de la communauté. Ainsi, par exemple, le site de la communauté d'agglomération du Val d'Orge (119 877 hab.) propose toutes les publications en téléchargement. Son service communication constate, d'ailleurs, que les guides et les plaquettes d'information sur les équipements de l'agglomération sont les documents les plus téléchargés.

Coexistence avec les magazines et plaquettes

Si le succès du Web est indéniable, le papier est loin pour autant d'être supprimé. La communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences (52 000 hab.) explique que « la question de remplacer l'écrit par un CD ou un DVD s'était posée, mais que les élus ont considéré – à juste titre d'ailleurs – que l'écrit restait un vecteur de communication irremplaçable, qu'il était complémentaire des autres supports de communication malgré son coût plus élevé et la difficulté liée à sa distribution ».

© ILANI'S PHOTOS

Trimestriels pour les communautés d'agglomération du Bassin d'Aurillac (53 794 hab.) et du Val d'Orge, ou bimensuels pour la communauté de Sarreguemines Confluences ou la communauté de communes de Lacq (16 780 hab.), les journaux ou magazines d'information restent des outils de référence. Ils sont en général complétés, tout au long de l'année, par un assortiment de guides, lettres ou de bulletins d'information sur des sujets d'actualité tels que le compostage individuel (communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac), le résultat d'une enquête sur les usages des habitants en matière de déchets (communautés de Lacq) ou l'Agenda 21 (communauté d'agglomération du Val d'Orge)…

En cette période préélectorale, les communautés qui n'ont pas encore créé leur journal hésitent à le faire, reportant leur projet au 1er semestre 2008, comme c'est le cas de la communauté Seine Eure (58 062 hab.). Elles ont généralement opté pour la diffusion au cours de l'année 2007 d'un bilan annuel d'activité intercommunale.

D'autres n'ont pas hésité a lancer leur nouveau support (communauté d'agglomération Pôle Azur Provence - 66 657 hab.)

Un « plus », l'événementiel

L'événementiel vient également compléter cette batterie d'outils de communication. Les initiatives sont nombreuses. Retenons-en deux suffisamment différentes pour être représentatives de la diversité des actions des communautés dans ce domaine. Chaque année, en mars, à l'occasion de la foire annuelle de la ville de Mourenx, la communauté de communes de Lacq dresse un « chapiteau thématique » qui lui permet de mettre en exergue un sujet intercommunal : après le sport en 2006, la communauté a, en 2007, évoqué les économies d'énergie. De son côté, la communauté d'agglomération du Val d'Orge a préféré organiser, sur les neuf communes membres de l'agglomération, une l'exposition itinérante sur l'année afin de présenter les différentes compétences de la communauté ainsi que ses projets. À l'issue de chaque exposition, un débat public est organisé.

Relations avec la presse

Enfin, toutes ces communautés travaillent avec la presse locale pour diffuser un maximum d'informations susceptibles d'intéresser le grand public. Dans cet esprit, la communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences a lancé, en novembre 2005, Mosaïk, une « télévision sans frontière » (www.mosaik.tv), gérée de manière indépendante, qui relaie information locale et informations intercommunales.

1. Baromètre INTERconnectés 2007 – AdCF et e-Conception.net – déc 2007.

Pour connaître les conditions d'abonnement à MARCO et consulter l'enquête n°344 « Outils de communications institutionnels », contactez Conjuguer au 01 56 54 14 40 ou info@conjuguer.fr

intercommunalités
Édité par l'AdCF
191, rue Saint-Honoré - 75001 Paris
Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01

Directeur de la publication : Marc Censi
Rédaction Tél. : 01 49 29 75 66
interco@intercommunalites.com
Directeurs de la rédaction : Olivier Abuli et David Le Bras
Rédacteur en chef : Bettina Gillet
Secrétaire de rédaction : Mireille Meissel
Ont collaboré à ce numéro : Olivier Abuli, Fabienne Boucher, Damien Christiany, Élise Couchouron, Benjamin Decausse, Claire Delpech, Emmanuel Duru, Bettina Gillet, David Le Bras, Nicolas Portier, Philippe Schmit, Paul de Vaublanc.
Direction artistique : Saxo
Réalisation : idcommunes • 01 49 29 75 66
Mise en page : RG Solutions

Abonnements : Intercommunalités
Service abonnement - BP 1121 - 31036 Toulouse Cedex 1
Tél. : 0825 15 01 18 (0,15 euro/mn) - Fax : 05 61 72 76 50

Régie publicité et petites annonces : Rive Média
Directeur de la publicité : Bernard Lechevalier
Chef de publicité : Carine Reininger - c.reininger@rive-media.fr
Tél. : 01 42 21 88 02 - Fax : 01 42 21 88 44

Commission paritaire n° 0509 G 85995 - Dépôt légal : février 2008
Impression : SIB, 47 bd Liane, 62360 St-Léonard - ISSN 1253-5230

intercommunalités
à découper et à retourner à *Intercommunalités*
Service abonnement
BP 1121 - 31036 Toulouse Cedex 1
Tél. : 0825 15 01 18 - Fax : 05 61 72 76 50

AdCF Les élus de l'intercommunalité

Abonnement

☐ **Abonnement 1 an (11 numéros)** 1 x 50 € = ... €
☐ **Abonnement supplémentaire** ..... x 25 € = ... €
☐ **Abonnement étudiant** ..... x 25 € = ... €
(Joindre la copie de la carte d'étudiant)

Total = ... €

Nom, prénom : .....
Qualité : .....
Collectivité : .....
Code postal : ..... **Ville :** .....

Paiement par :

Date : ..... / ..... / ..... **Cachet et signature**

☐ Chèque bancaire ou postal joint à l'ordre de Rive Média
☐ Mandat administratif
☐ Je désire recevoir une facture administrative